

Høgskolen i Lillehammer



Masteroppgave

DET ER PENGENE SOM RÅR

Om samfunnsansvar i offentlige anskaffelser

av
Turid Wangensteen
Kandidat nr. 402

Master i Public Administration (dybde)
Avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap
Høgskolen i Lillehammer
Våren 2014



Høgskolen
i Lillehammer

Lillehammer University College • hil.no

Sammendrag

Den norske stat, fylkeskommuner og kommuner gjør årlige innkjøp for rundt 400 milliarder NOK. Målet med denne studien er å sette fokuset på hvordan samfunnsansvar kan fremmes gjennom offentlige anskaffelser. Er det mulig å forene markedsøkonomi, politisk styring, globalt ansvar og solidaritet, og gjennom det oppnå en bærekraftig utvikling? Kan disse ulike kreftene kombineres slik at bedrifters samfunnsansvar blir et tildelingskriterium som gir konkurransefortrinn?

Det ligger klare politiske føringer fra EU og fra norske sentrale og lokale politiske myndigheter om at miljøhensyn og sosiale/etiske forhold skal ivaretas i kommunale innkjøp. Studien, som inkluderer intervjuer med tre ordførere, innkjøpsledere i 11 kommuner, samt kartlegging av anbudsdokumenter, viser at dette i liten grad er tilfellet i praksis. Pris er alltid det viktigste tildelingskriteriet, og informantene hadde svært liten erfaring med bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium. Det er pengene som rår.

Forholdet mellom EU og Norge forklares ved bruk av teorier om offentlig styring, med et spesielt fokus på nettverksstyring og tiltak for å hindre demokratisk underskudd. Institusjonell teori er benyttet for å forklare avstanden mellom politiske føringer og praksis, blant annet gjennom teori om stivhengighet. Translasjonsteori bidrar til å skape forståelse av prosessen hvor ideen om samfunnsansvar lanseres i EU og oversettes til norske forhold.

Studien konkluderer med at det er mulig å fremme samfunnsansvar gjennom offentlige anskaffelser ved å kombinere politisk styring, markedsøkonomi, globalt ansvar og solidaritet, men det krever politikere som er villige til å tenke globalt og langsiktig.

Stikkord: Samfunnsansvar, bærekraftig utvikling, offentlige anskaffelser, institusjonell teori, translasjonsteori, offentlig styring, government, governance.

Abstract

Title: It is money that reigns. Corporate Social Responsibility in Public Procurement.

The Norwegian Government and local authorities are annually responsible for around 400 billion NOK in procurement. The aim of this study is to focus on how they can encourage corporate social responsibility through public procurement. Is it possible to combine political government, market economy, global responsibility and solidarity, to achieve sustainable development? Is it possible to combine these elements and thereby make corporate social responsibility a competitive advantage?

There are distinct political EU and Norwegian central and local authority regulations, which include environmental and social/ethical conditions of public procurement. This study, which consists of interviews with three local political leaders, leaders of local purchasing departments in 11 Norwegian municipalities and a survey of tender documents, shows that these conditions are not being upheld. Cost is always the most important selection criteria. It is money that reigns.

The relationship between EU and Norway is explained by theories of public government, with special focus on governance and precautions taken to avoid democratic deficit. Institutional theories provide explanations of the gap between political steering and practice, including theories of path dependency. Theory of translation gives us useful understanding of how ideas of corporate social responsibility are taken from EU, and translated to suit Norwegian conditions.

The study concludes that it is possible to promote corporate social responsibility through public procurement by combining political government, market economy, global responsibility and solidarity. However, this requires politicians who are able to think long term, and globally.

Key words: Corporate social responsibility, sustained development, public procurement, institutional theory, government, governance

Forord

To års studier er gjennomført. To krevende, inspirerende og lærerike år. Det var ikke min plan å skrive en masteroppgave om hvordan samfunnsansvar kan fremmes gjennom offentlige anskaffelser. Planen var å skrive om noe som ligger nærmere mitt fagfelt, noe innenfor rusbehandling eller ledelse. Det har vært befriende å være opptatt av noe helt annet enn rusbehandling og ledelse i disse fire månedene jeg har skrevet.

Globalt ansvar og solidaritet er helt sentralt dersom vi skal skape en bærekraftig utvikling. Offentlige myndigheter har stor påvirkningskraft på hvordan fremtiden skal bli. Offentlige innkjøp er et av flere virkemidler som kan benyttes for å ivareta klima og miljø, og for å skape sosial og økonomisk utjamning i verden. Derfor er dette et interessant tema.

Tusen takk til ordførere og innkjøpsansvarlige som lot dere intervju. Takk for at dere delte deres kunnskap, erfaring og engasjement med meg.

Tusen takk til min veileder ved Høgskolen i Lillehammer, professor Noralv Veggeland. Jeg hadde virkelig behov for dine kloke kommentarer og innspill underveis i prosessen.

Takk til familie og venner for interesse og gode diskusjoner. En spesiell takk til Glenn og Rolf for tålmodighet og oppmuntring!

Lillehammer, 09.05.14

Turid Wangensteen

INNHold

INNLEDNING.....	1
Kapittel 1 BAKGRUNN.....	5
1.1 Noen sentrale begreper	6
1.2 EU`s direktiv blir til norsk lov.....	9
1.3 New Public Management	12
1.4 Offentlige anskaffelser	13
1.5 Samfunnsansvar i offentlige anskaffelser i EU og i Norge.....	15
1.6 Hva sier forskningen.....	21
Kapittel 2 TEORI	26
2.1 Offentlig styring.....	27
2.2 Organisasjonsteori	32
2.3 Institusjonell teori	33
2.4 Pragmatisk institusjonalisme og translasjonsteori.....	37
2.5 Refleksjon rundt valg av teorier	43
Kapittel 3 METODE.....	45
3.1 Problemstillinger	45
3.2 Valg av metode.....	47
3.3 Rekruttering og gjennomføring.....	48
3.4 Analyse	49
3.5 Validitet	50
3.6 Reliabilitet	52
3.7 Vurdering av forskningsdesign	53
Kapittel 4 RESULTATER AV UNDERSØKELSEN.....	55
4.1 Lokale politiske føringer	55
4.2 Bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium	57
4.3 Innovasjon.....	64

4.4	Oppsummering av funnene.....	65
Kapittel 5	DRØFTING.....	67
5.1	Politisk makt og avmakt	68
5.2	Fra politiske føringer til praksis.....	76
5.3	Kort oppsummering av drøftingen.....	85
Kapittel 6	AVSLUTTENDE REFLEKSJONER	86
LITTERATUR	88
VEDLEGG	92
Nr. 1	Intervjuguide	92

INNLEDNING

FNs tusenårsmål er blant annet knyttet til bekjempelse av fattigdom og sult, og til miljømessig bærekraftig utvikling. 193 medlemsland i FN undertegnet *Tusenårserklæringen*, alle vil være med å ta ansvar. Verdenssamfunnet kan sees som en helhet, og som mange mindre deler. Det er verdensdeler, kontinenter, hav, fjellkjeder, nasjoner og lokalsamfunn som til sammen utgjør den jordkloden vi skal forvalte etter beste evne. Gjennom utvikling av teknologi får vi et stadig mer transparent og tilgjengelig verdenssamfunn for større deler av befolkningen. Slik får vi økt kunnskap om hverandre og om de utfordringene både mennesker og miljø utsettes for. Men selv om helheten er større enn de enkelte delene, skapes helheten nettopp av de ulike delene. Derfor spiller hver enkelt nasjon, hver region, hver kommune og hver organisasjon sin viktige rolle. Dersom vi skal skape bærekraftig utvikling, krever det globalt samarbeid på mange nivåer og på mange arenaer. Så hva er Norges bidrag i dette? Går vi foran og viser vei, holder vi oss akkurat innenfor det akseptable eller er vi en miljømessig og etisk sinke?

Den norske stat, kommuner og fylkeskommuner handler årlig varer og tjenester for rundt 400 milliarder kroner, noe som utgjør 15 % av bruttonasjonalprodukt (Anskaffelsesveileder, 2013). Er dette et område som benyttes bevisst og aktivt for å øke sosial og økonomisk utjamning, og for å skape bærekraftig miljømessig utvikling? Er Norge et solidarisk land når det gjelder å prioritere sosiale forhold og etisk handel? Legges det politiske føringer for å fremme samfunnsansvar gjennom offentlige anskaffelser? Hvilken plass har miljø og sosiale/etiske forhold i offentlige anskaffelser? Fører krav om samfunnsansvar til miljøvennlig innovasjon, og til et mer inkluderende og rettferdig arbeidsliv? Bli virksomheter som driver miljøvennlig og som er bevisst sitt sosiale/etiske ansvar premiært, gir det bedre konkurranseevne? Dette er spørsmål jeg ønsker å finne svar på gjennom intervjuer med innkjøpsansvarlige og politiske ledere i noen norske kommuner, og gjennom kartlegging av anbudsdokumenter.

Temaet er konkretisert gjennom følgende problemstillinger og hypoteser:

1. *I hvilken grad, og hvordan legges det lokale politiske føringer for å fremme samfunnsansvar gjennom offentlige anskaffelser?*

Min hypotese er at lokal politisk ledelse legger tydelige føringer om at samfunnsansvar skal fremmes gjennom offentlige anskaffelser.

2. *I hvilken grad benytter kommuner/fylkeskommuner handlingsrommet innenfor reglene om offentlige anskaffelser slik at tilbyders dokumenterte samfunnsansvar gir konkurransefortrinn? Hvordan begrunnes valgene knyttet til dette?*

Min hypotese er at samfunnsansvar i liten grad benyttes som tildelingskriterium. Når det benyttes vektas disse kriteriene lavt, da pris vil være det viktigste.

3. *Bidrar bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium til bærekraftig innovasjon hos tilbyder/leverandør?*

Min hypotese er at i de tilfeller hvor kommunene benyttet samfunnsansvar som tildelingskriterium fungerer dette innovativt ved at tilbyder/leverandør tenker nytt og kreativt for å vinne konkurransen.

Dette er store spørsmål og de henger sammen. Målet med studien er å sette fokus på et tema og en praksis som er vurdert som en viktig faktor i arbeidet for å sikre en mer bærekraftig utvikling. Det er forsket relativt lite på disse temaene knyttet til norske offentlige anskaffelser. Derfor kan min studie være av samfunnsmessig interesse. Den kan være et bidrag til et viktig område i norsk samfunns- og næringsliv, og gjennom det til den globale satsingen som handler om klima, miljø og sosial og økonomisk utjamning.

Oppgavens tittel, *Det er pengene som rår*, retter seg mot det offentliges vilje eller uvilje til å ta eventuelle kostnader knyttet til hensyn til miljø og sosiale/etiske forhold. Det må tas høyde for at det krever noe ekstra å ta samfunnsansvar, selv om det også argumenteres for at dette er økonomisk lønnsomt i et langsiktig perspektiv (Buying Green, 2011). Tittelen er også et uttrykk for kravene om effektivitet og mål- og resultatstyring som preger offentlig sektor. At det er *pengene som rår* i næringslivet er det ingen tvil om. Og nettopp ved å gjøre samfunnsansvar til et konkurransefortrinn, og ikke bare til et moralsk anliggende, kan man få en vinn-vinn situasjon der miljøhensyn og sosiale/etiske forhold blir prioritert til gode for jordkloden og menneskeheten. Samtidig kan de virksomhetene som er dyktige på dette oppnå både godt omdømme og økonomisk gevinst. Spørsmålet jeg ønsker å få svar på gjennom min

undersøkelse er om det faktisk er mulig å forene markedsøkonomi, politisk styring, globalt ansvar og solidaritet slik at samfunnsansvar kan fremmes gjennom offentlige innkjøp.



Noen avgrensninger

I en oppgave som dette har det vært nødvendig å gjøre mange avgrensninger. Noen sentrale områder det hadde vært interessant å inkludere er blant annet: Eurokrisens konsekvenser for hvilken plass samfunnsansvar har i offentlige anskaffelser; erfaringer og utfordringer knyttet til etisk handel; tekniske og faglige utfordringer når det gjelder bruk av miljøkriterier; juridiske føringene som ligger til grunn for bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium; og hvordan gjøre flere innovative innkjøp. Jeg har ikke gjort noen forsøk på sette samfunnsansvaret som fremmes gjennom offentlige anskaffelser inn i en større helhet knyttet til klimapolitikk, bistand og sosiale rettigheter. Jeg har i svært liten grad forholdt meg til tilbyders rolle, fokuset har vært på kommunenes plass og funksjon. Jeg har valgt ut teorier som jeg mener er spesielt nyttige når det gjelder å analysere forholdene i Norge. Det innebærer at jeg har valgt bort de mest brukte teoriene for å belyse integrasjon i EU, ny-funksjonalisme og intergovernmentalisme. Norge er faktisk ikke medlem i EU, derfor denne avgrensningen, selv om disse teoriene også kunne vært nyttige i et EØS-perspektiv.

Det mangler altså ikke på interessante problemstillinger eller teorier knyttet til temaet, men det har vært nødvendig å gjøre noen avgrensninger for å kunne gå mer i dybden på noen områder.

Oppgavens struktur og innhold

I kapittel 1 settes norske offentlige anskaffelser inn i en europeisk sammenheng, med utgangspunkt i EØS-avtalen. I kapittel 2 diskuterer jeg noen teoretiske retninger som er relevante for å forstå og forklare sammenhenger knyttet til funnene i undersøkelsen. Dette er i hovedsak teorier om offentlig styring og institusjonell teori. Kapittel 3 handler om forskningsmessige dilemmaer, valg og refleksjoner rundt disse. I kapittel 4 presenterer jeg funnene fra min undersøkelse om samfunnsansvar i offentlige anskaffelser i norske kommuner/fylkeskommuner, og i kapittel 5 drøfter jeg disse funnene med utgangspunkt i aktuell teori. Avslutningsvis har jeg noen refleksjoner rundt temaet.

Kapittel 1

BAKGRUNN

Dette første kapittelet handler om hvorfor samfunnsansvar i offentlige anskaffelser er et viktig tema, og hvordan dette er uttrykt gjennom offentlige dokumenter. Norges offentlige anskaffelser kan sees og forstås globalt eller i et europeisk, nasjonalt eller lokalt perspektiv. Jeg har her valgt å fokusere på Norge som en del av et europeisk fellesskap fordi vi gjennom EØS-avtalen (Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet) er så sterkt knyttet til EU. Den europeiske integrasjonen har stor påvirkning på norske myndigheters politikk og praksis når det gjelder offentlige anskaffelser. Når jeg i neste omgang skal analysere og diskutere funnene i min undersøkelse, er det blant annet med utgangspunkt i dynamikken mellom EU og Norge. Min undersøkelse handler om bruk av både miljøkriterier og sosiale/etiske hensyn i anskaffelsesprosessen, og spesielt knyttet til tildelingskriteriene.

I 2007 gikk tre norske departementer: Miljøverndepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet, sammen om å utarbeide *Handlingsplan for Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser* (Handlingsplan 2007-2010). Året etter bidro Utenriksdepartementet med stortingsmeldingen *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi* (St.meld. nr. 10, 2008-2009). Og på samme tid fikk vi en stortingsmelding fra Nærings- og handelsdepartementet, *Et nyskapende og bærekraftig Norge* (St.meld. nr.7, 2008-2009). *Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser* ble i 2012 undertegnet av statsrådene for Næring- og handel, Fornyning, administrasjon og kirke, Arbeid, Helse- og omsorg og Miljøvern. Dette utgjør fire sentrale dokumenter som inkluderte fem departementer, og som ble behandlet og fikk stor grad av støtte i Stortinget. Noen viktige målsetninger er definert:

Regjeringen vil medvirke til at det offentlige går foran som ansvarlig forbruker og etterspør miljøvennlige varer og tjenester som er tilvirket etter høye etiske og sosiale standarder (...) Miljø- og etiske/sosiale hensyn i offentlige anskaffelser skal bidra til en effektiv offentlig sektor og et konkurransedyktig næringsliv (Handlingsplan 2007-2010, s 4).

Regjeringen har høye mål og ambisjoner for arbeidet med samfunnsansvar i offentlig virksomhet og tilsvarende tydelige forventninger til næringslivet. Regjeringen legger vekt på betydningen av samfunnsansvar for verdiskaping og endringer til beste for mennesket, miljøet og samfunnet. (St.meld. nr. 10, 2008-2009, s 10).

Det operative målet for politikken er å styrke innovasjonsevnen slik at den bidrar til størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi – en verdiskaping som er bærekraftig og som kan hjelpe oss til å oppfylle våre velferds mål (St.meld. nr.7, 2008-2009).

Dette gir uttrykk for stor grad av politisk vilje og ønske om å tenke langsiktig, om å skape sosial og økonomisk utjamning, om å sikre naturressurser og klima for fremtidige generasjoner, og om å benytte fellesskapets penger på en best mulig måte. Min studie handler om å se om disse gode intensjonene stemmer med praksis i norske kommuner/fylkeskommuner. Har lokale politiske myndigheter de samme målsetningene som sentrale myndigheter? Og er offentlige anskaffelser et godt redskap for å skape bærekraftig utvikling?

Men først litt om begrepene samfunnsansvar, bærekraftig utvikling og innovasjon.

1.1 Noen sentrale begreper

EU's og Norges definisjon av samfunnsansvar eller Corporate Social Responsibility (CSR) er:

«CSR is a concept whereby companies integrate social and environmental concerns into their business operations and in their interactions with their stakeholders on a voluntary basis. Being social responsible means not only fulfilling legal expectations, but also going beyond compliance and investing “more” into human capital, the environment and the relation with stakeholders” (EU Green Book CSR, 2001, Handlingsplan 2007 – 2010).

Samfunnsansvar i offentlige anskaffelser er altså et begrep som dekker flere områder. Både oppdragsgiver og leverandør skal bidra til at miljømessige, sosiale/etiske og økonomiske forhold ivaretas. Det forventes selvfølgelig at leverandør overholder lover og regler knyttet til

dette, men også at de viser samfunnsansvar ut over det de er pålagt. Det innebærer at de frivillig fremmer økonomisk, sosial og miljømessig utvikling på de områdene de opererer.

Begrepet samfunnsansvar i offentlige anskaffelser benyttes ofte parallelt med begrepet *bærekraftige offentlige innkjøp*. Dette innebærer blant annet innkjøp hvor tiltak, produksjon og drift tilfredsstillende dagens behov uten å ødelegge for fremtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstillende sine behov. Morgendagens barn skal ha minst like gode mulighetene til velferd, vekst, utvikling, frisk luft og sunne matvarer som sine foreldre og besteforeldre (EU Action Plan on the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy, 2008).

Begrepene samfunnsansvar og bærekraftig utvikling kan lett oppleves som diffuse eller pompøse. Jeg er interessert i å finne ut om dette bare er sentrale politikeres fyndord, eller om det får betydning for den enkelte anbudsteksts utforming, og for valg av leverandør. Spørsmålet om innhold i, og vektning av tildelingskriterier er interessant nettopp fordi det premierer de virksomhetene som tar samfunnsansvar ut over det loven krever. På den måten har de mest samfunnsansvarlige tilbyderne størst mulighet til å få en kontrakt, slik at de kan oppnå faglig og økonomisk vekst.

Samfunnsansvar deles ofte inn i to områder, miljø og sosiale/etiske forhold, i tillegg til forsvarlig økonomi.

Miljøhensyn i offentlige anskaffelser er å kjøpe varer og tjenester med den laveste miljøpåvirkningen. Dette handler f.eks. om miljøpåvirkning under produksjon, om varens funksjon og levetid, om utslipp av giftige gasser, bruk av kjemikalier, om energieffektivitet, om bruk av fornybar energi, økologisk produksjon, om transport og om renovasjon. Miljøpåvirkning måles og vurderes fortrinnsvis i et livssyklusperspektiv fordi de langsiktige virkningene av produksjon og drift er sentralt, og fordi en vares levetid kan ha stor miljømessig betydning (Buying Green, 2011; Handlingsplan 2007-2010).

Begrepene *sosiale og etiske forhold* benyttes om hverandre, og innebærer mange av de samme elementene. Først og fremst handler det om at folks arbeidsforhold skal være basert på frihet, likhet, sikkerhet og verdighet. Dette skal være uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, seksuell orientering og funksjonsnivå. Det innebærer blant annet at arbeidstakere har en anstendig

lønn, et tilfredsstillende arbeidsmiljø, sosiale og økonomiske rettigheter ved sykdom og rett til å organisere seg. Samfunnsansvar er og tiltak knyttet til sosial integrasjon av ulike grupper mennesker, samt universell utforming som innebærer tilgjengelighet for alle (Buying Social, 2010).

En stor utfordring er å ivareta arbeidstakeres rettigheter når de arbeider utenfor egne landegrenser, altså å unngå sosial dumping (Buying Social, 2010; Handlingsplan 2007-2010; Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter). FNs særorganisasjon for arbeidslivet, International Labour Organization (ILO), har utviklet en rekke konvensjoner for å definere minimumsstandarder for sentrale områder innenfor arbeidslivet. Disse omhandler blant annet retten til å være organisert i en fagforening, forbud om tvangsarbeid, forbud mot forskjellsbehandling i arbeid og lønn, minimums aldersgrense for barnearbeid, samt forbud mot de verste formene for barnearbeid (Anskaffelsesveileder, 2013).

Rettferdig handel eller *etisk handel* er knyttet direkte til varen som kjøpes. Produktet kan da bære et garantimerke, f.eks. Fairtrade eller Max Havelaar, som en garanti for at arbeidstakerne som har produsert varen har tilfredsstillende arbeidsforhold i henhold til ILOs kjernekonvensjoner (Etiske krav i offentlige anskaffelser, 2009).

Begrepet *innovasjon* er også interessant i denne sammenheng fordi mange utfordringer spesielt knyttet til klima og miljø krever nye løsninger. Målet er at oppdragsgivere skal stimulere tilbyderne til kreativitet og til å utvikle nye bærekraftige løsninger. Innovasjon er definert som: *en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier* (St.meld. nr. 7, 2008-2009, s 13). Man snakker om noe som er nytt enten i virksomheten, i sektoren eller i verden. Dette kan innebære å gjøre eller utvikle noe helt nytt, og kalles radikal innovasjon. Eller det kan være en gradvis utvikling og endring over tid, som kalles inkrementell innovasjon. Et viktig poeng er at dette nye må kunne gjentas og spres til flere for å kalles en innovasjon (Fuglesang, 2010). Innovasjon knyttet til samfunnsansvar i offentlige anskaffelser kan utvikles gjennom et tett samarbeid mellom innkjøper og tilbyder/leverandør, gjennom tydelige krav i konkurransegrunnlaget eller ved å benytte samfunnsansvar som tildelingskriterium (Anskaffelsesveileder, 2013; St.meld. nr.7, 2008-2009).

1.2 EU`s direktiv blir til norsk lov

Offentlige innkjøp i Norge er i stor grad styrt av regelverket og av politiske føringer i EU. Min studie handler blant annet om samspillet mellom EU og Norge, regulert gjennom EØS-avtalen. Hvilke politiske og juridiske føringer knyttet til samfunnsansvar i offentlige anskaffelser legges i EU? Hvordan blir disse tatt i mot og implementert av sentrale og lokale norske myndigheter?

EU`s indre marked ble etablert i 1993, og fri flyt av varer, tjenester, arbeidskraft og valuta mellom medlemslandene er sentralt. Et viktig element i EUs indre marked er regelen om at (nesten) alle varer og tjenester skal konkurranseutsettes. Det ikke er tillatt med monopol på varer og tjenester, heller ikke statsmonopol, selv om det er gjort noen unntak for det (Egan, 2013). Sentrale faktorer når det gjelder konkurranseutsetting er å hindre kameraderi og korrupsjon. Det er å la markedet, altså tilbud og etterspørsel etter varer og tjenester, styre produksjon og pris. Dersom det er stor etterspørsel etter en vare eller tjeneste kan prisene økes, dersom det er lav etterspørsel vil prisene synke (Austvik, 2002).

Det foregår en stadig utvikling og harmonisering av regelverk og standarder i EU. Dette er kompliserte prosesser og det er ikke tilfeldig at det i Europakommisjonen er rundt 24 000 ansatte som arbeider med disse sakene (Claes&Førland, 2010). Norge er ikke medlem i EU, og dermed ikke medlem av det indre marked. Men Norge har gjennom EØS-avtalen tilgang til EUs indre marked, derfor er innholdet i og utviklingen av EU av stor betydning for Norge.

Norges vei inn i EØS-avtalen var preget av harde politiske fronter, med diskusjoner på mange plan. Stagflasjonskrisen på 1970-tallet (samtidig økning av arbeidsledighet og inflasjon), prisfallet på olje i 1986, Berlin-murens fall i 1989 og gjennom det en gradvis utvidelse av EF/EU førte til stor grad av usikkerhet og debatt rundt Norges fremtid og tilknytning til Europa (NOU, 2012:2; Veggeland, 2010). Norske politikere lette etter løsninger både i og utenfor landegrensene, og dette førte Norge til slutt inn i EØS-avtalen i 1992. Motstanderne av avtalen fikk gjennomslag for at energi, fiskeri og landbruk skulle holdes utenfor, samt reservasjonsrett knyttet til implementering av EUs rettsakter. På bakgrunn av dette ble det faktisk langt mindre debatt om inngåelsen av avtalen enn man skulle anta (NOU, 2012:2).

Kort sagt innebærer EØS-avtalen at Norge er tilsluttet EUs indre markedet, delvise unntak er knyttet til energiområdet, fiskerinæringen og landbruket. Norge må implementere mange av EUs direktiver og forordninger på ulike områder, og har faktisk overtatt 3/4 av EUs regelverk (NOU, 2012:2; Austvik, 2002). Men Norge er uten formell posisjon når det gjelder utforming og vedtak av lovverket. Dette skaper naturlig nok debatt, både knyttet til avtalen og til de enkelte rettsakter som implementeres. Det er ingen tvil om at EØS-avtalen er den mest omfattende og dyptgripende folkerettslige avtalen Norge noen gang har inngått (NOU, 2012:2).

Det finnes to typer lover i EU. Traktatene kalles primærlovgivning og krever langvarige og omfattende prosesser for å vedtas. Sekundærlovgivning er forordninger, direktiver og vedtak, og er den vanligste måten å regulere samfunnet på i EU/EØS. Såkalt *hard regulering* innebærer absolutte krav, mens *myk regulering* kan innebære forhandling, gradvis tilpasning og anbefalinger. Denne distinksjonen har vært helt nødvendig for å skape integrasjon i medlemsland med svært ulike forutsetninger for å implementere nye regler, med ulik kultur og store forskjeller i økonomiske ressurser (Warleigh-Lack&Drachenberg, 2013; Veggeland, 2010).

I EU er det kommisjonen som kommer med konkrete forslag til lover. Parlamentsmedlemmer og EU-borgere (borgerinitiativet) kan også foreslå lover etter visse prosedyrer, men det er altså EU-kommisjonen som formelt utarbeider og fremmer lovforslaget. Det er sånn sett de som setter den politiske dagsorden i EU (Egeberg, 2013). Gjennom «The *Ordinary Legislative Procedure* er det imidlertid Europaparlamentet og Unionsrådet som sammen vedtar nye lover (Warleigh-Lack&Drachenberg, 2013). En lovgivningsprosess der det er andre enn folkevalgte politikere som foreslår lover er naturlig nok omstridt. Blant annet på bakgrunn av dette snakkes det om at det har oppstått et *demokratisk underskudd* i EU (Smisman, 2012; Veggeland; 2010). På samme måte oppleves det av mange i Norge at det også her oppstår et demokratisk underskudd, både fordi Norges politikere ikke deltar i lovgivningsprosessen i EU, og fordi politikken i stadig større grad rettsliggjøres (Veggeland, 2010).

Betyr dette at norske lokalpolitikere føler seg fremmedgjort i forhold til EU? Opplever de å ha et reelt handlingsrom og politisk makt slik det er definert i den norske grunnloven?

Det hevdes at Norge har fått en fjerde statsmakt gjennom EU/EØS. EUs lovgivning får innvirkning på EFTA-landene på mange områder, men ikke på alle. Det er først og fremst EUs

sekundærlovgivning som får virkning i EØS-landene (NOU, 2012:2). EUs sekundærlovgivning består av *a) Forordninger* er regelverk som i Norge krever Stortingets behandling, og hvor lovteksten ikke kan endres. *b) Direktiver* angir mål- og minstestandarder, disse fører ofte til mye diskusjon og tolkes ulikt av medlemslandene. *c) Vedtak* fattes av EU om enkeltsaker, og skaper presedens for behandling av lignende saker. *d) Anbefalinger* er førende, og ikke forpliktende og har som mål å harmonisere praksis (Kapsis, 2013; Veggeland, 2010; Claes&Førland, 2010).

Det er EØS-komiteen som har den viktige oppgaven med å vurdere om EUs regler skal gjelde også for EØS-landene. Dersom komiteen anbefaler dette, behandles saken nasjonalt. Det innebærer at Stortinget, som Norges lovgivende myndighet, skal behandle nye EU-regler på lik linje med nasjonale lovforslag. EØS-regler implementeres i Norge på tre måter: 1) Saker som krever endring av norsk lov må behandles på vanlig måte hvor regjeringen fremlegger lovforslag som så behandles av Stortinget. 2) Saker som kun krever endring i eller ny forskrift kan behandles av Kongen i statsråd. 3) Saker som får mindre konsekvenser og som er av teknisk eller administrativ art kan behandles av det aktuelle departement, som også implementerer endringene (Claes&Førland, 2010). Norge har en reservasjonsrett som innebærer at vi kan avslå å implementere EUs lover i det norske lovverk, men denne er foreløpig ikke benyttet. Motstandere av EØS-avtalen hevder at Norge går for å være «flinkest i klassen» når det gjelder å tolke direktivene på strengeste måte, og å ligge foran når det gjelder implementering. Dette i motsetning til å benytte reservasjonsretten og til å tolke direktivene på måter som er mer tilpasset Norge (NOU, 2012:2).

Jeg er interessert i finne ut om og hvordan EUs føringer vises i norsk praksis. Er det den ansvarlige for innkjøp i kommunen som avgjør om det skal stilles samfunnskrav som tildelingskriterium i en anskaffelse? Styres Norge hovedsakelig gjennom politikk eller gjennom lover? Og hvilke konsekvenser har dette for lokaldemokratiet og for gjennomføring av offentlige anskaffelser?

Nasjoner som i stor grad styres gjennom lovverk kalles reguleringsstater (Veggeland, 2010). Kontroll og tilsyn er et vesentlig element i reguleringsstaten. I EU/EØS og i medlemslandene er det opprettet en mengde tilsyns- og kontrollorgan som har til oppgave å påse at lover og

direktiver overholdes. ESA (EFTAs overvåkningsorgan) er det sentrale tilsynsorganet knyttet til EØS-avtalen, og EU og EFTA har separate domstoler som behandler tvister. I Norge er det Klagenemnd for offentlige anskaffelser (KOFA) som behandler klager i henhold til reglene om offentlige anskaffelser (NOU, 2012:2; Veggeland, 2010).

Den sterke veksten av regulering som styringsform kan delvis tilskrives New Public Management.

1.3 New Public Management

Reformbølgen *New Public Management* (NPM) flommet inn over Europa og Norge på 1980-tallet. Næringslivets prinsipper skulle implementeres i offentlig sektor, med mål om økt effektivitet og bedre kontroll. Dette har blant annet medført at offentlig sektor er redusert, flere offentlige oppgaver er konkurranseutsatt slik at private aktører utfører oppgavene, offentlige tjenester er etablert som foretak og selskaper, det er stort fokus på mål- og resultatstyring og ledelse er profesjonalisert (Amdam&Veggeland, 2011; Røvik, 2007; Politt&Bouckaert, 2004; Hood, 1991). Denne måten å organisere offentlig sektor på har fått stor betydning både for mottakere av offentlige tjenester, arbeidstakere i offentlig sektor og for private aktører. Mange hevder at man gjennom mål- og resultatstyring får en mer effektiv offentlig sektor, men at det er for lite rom for individuelle og situasjonelle vurderinger (Amdam&Veggeland, 2011; Osborn, 2010).

NPM har som sagt bidratt sterkt til fremveksten av det vi kaller reguleringsstater, og det har oppstått mange dilemmaer knyttet til forholdet mellom politisk styring og regulering. Det oppstår et demokratisk underskudd når folkevalgte politikere mister makt. (Amdam&Veggeland, 2011; Veggeland, 2010; Røvik, 2007). Dette er et tema jeg kommer tilbake til i kapittel 2, om teori, og som er interessant når jeg i neste omgang skal drøfte funnene fra min undersøkelse om politisk styring knyttet til samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. NPM har fått stor betydning for offentlige anskaffelser i Norge og i Europa, og det er sterke motsetninger i den norske samfunnsdebatten om hvor stor plass markedsstyringen skal ha.

Mine spørsmål er om det i det hele tatt er mulig å inkludere samfunnsansvar i en markedsliberalistisk økonomi? Hvordan forholder innkjøpsansvarlige i norske kommuner seg til dette dilemmaet? Klarer de kombinasjonen av sterk markedsorientering og det å betale ekstra for miljø og etiske varer? Hvem godkjenner i så fall slike prioriteringer og hvordan registreres de?

1.4 Offentlige anskaffelser

I EU er offentlige anskaffelser regulert gjennom to sentrale direktiver:

Coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors og *Coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts* (www.ec.europa.eu).

Disse to direktivene er relativt detaljert utformet. Det er også utviklet en rettspraksis på området gjennom utallige dommer i EU-domstolen, og det er utarbeidet flere håndbøker og veiledere. Direktivene angir standarder og minstemål. De er utformet slik at de legger føringer, men det enkelte medlemsland skal kunne tilpasse direktivet slik at det passer inn i nasjonal lovgivning, kultur og politikk. Derfor blir også praksis knyttet til offentlige anskaffelser ulik i de forskjellige medlemslandene. Med bakgrunn i EØS-avtalen har Norge implementert EUs direktiver gjennom *Lov om offentlige anskaffelser av 1999*. Det er også utarbeidet flere forskrifter blant annet knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, forsyning og klagenemnd (www.lovdato.no). Til grunn for regelverket om offentlige anskaffelser ligger en økonomisk politikk som innebærer markedsliberalisme, samt direktiver og lover som angir generelle konkurranseregler.

I Norge er *offentlige anskaffelser* innkjøp foretatt av stat, fylkeskommuner og kommuner. Visse grunnleggende prinsipper gjelder for alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Dette gjelder blant annet kravene til god forretningsskikk, likebehandling av tilbydere, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Oppdragsgiver plikter å sørge for at anskaffelsen så langt mulig baserer seg på konkurranse. Dette anses som et egnet virkemiddel for å sikre en mest

mulig effektiv ressursbruk i det offentlige, og bidrar til økt verdiskapning i samfunnet (Anskaffelsesveileder, 2013).

Kravet til konkurranse gjelder uavhengig av anskaffelsens art og verdi. I Norge er imidlertid terskelverdien for når man må utlyse offentlig konkurranse satt til NOK 500 000, uavhengig av type anskaffelse. EUs terskelverdi er på NOK 1,6 millioner for de fleste varer og tjenester og på NOK 40 millioner for bygg- og anleggsarbeider. Dette innebærer at norske anskaffelser som er under EUs terskelverdier kun må utlyses i Norge, mens anskaffelser som er over EUs terskelverdier må utlyses i EU/EØS (ibid). Det at Norge har langt lavere terskelverdi enn EU er kritisert fordi transaksjonskostnadene knyttet til hver enkelt anskaffelse blir svært høye (Veggeland, 2013).

I henhold til Anskaffelsesveileder (2013) finnes det ulike former for konkurranse:

- Konkurranse uten krav om offentlig utlysning.
- Åpen konkurranse hvor alle kan delta.
- Lukket konkurranse for noen inviterte tilbydere.
- Konkurranspreget dialog der oppdragsgiver uttrykker hvilke behov som skal dekkes, men uten en detaljert kravspesifikasjon,
- Konkurranse med forhandling.

Tildeling av kontrakt kan foretas på grunnlag av laveste pris, eller den totalt mest fordelaktige prisen. Det siste innebærer at f eks kvalitet, miljø, leveringstid vurderes sammen med pris. På denne måten kan oppdragsgiver både kreve at loven følges der den definerer eksplisitte krav om miljøansvar og sosialt ansvar, og de gir et konkurransefortrinn til de som bidrar med noe mer. Dette kan f eks være at tilbyder som har flest fairtradeprodukter eller leverer biler med lavest co2-utslipp har større mulighet til å vinne konkurransen (Anskaffelsesveileder, 2013). Spørsmålet er om dette er et virkemiddel som benyttes i kampen for bedre klima og mot fattigdom.

En førkommersiell anskaffelse er en metode/prosess for anskaffelse av forsknings- og utviklingstjenester (FoU), som etter gjeldende regelverk er unntatt prosedyrekravene i Forskrift om offentlige anskaffelser. Dette kan benyttes når en offentlig oppdragsgiver identifiserer et behov det ikke finnes en dekkende løsning på i markedet, og det skal fungere innovativt

(Veileder om Førkommersielle anskaffelser, 2013). Innovasjon sees av mange som et nyttig og nødvendig virkemiddel for å skape nye bærekraftige løsninger.

En anbudsprosess består av en planleggingsfase der det tydeliggjøres hvilke behov som skal dekkes, økonomiske rammer og om det er spesielle hensyn man ønsker å ta. Deretter utarbeides et konkurransegrunnlag som består av: *Kvalifiseringskrav*, som definerer hvem som kan delta i konkurransen og hvem som utelukkes. Her kommer f eks krav om dokumentasjon knyttet til skatter og avgifter, HMS-rutiner, og at virksomheten/eier ikke har vært straffet for forhold knyttet til økonomi, miljø eller andre forhold. *Kravspesifikasjonen* beskriver hvilke varer/tjenester som skal kjøpes og hvilke krav oppdragsgiver setter. Her kan f eks inngå konkrete miljøkrav. *Tildelingskriteriene* skal være direkte knyttet til varen eller tjenesten som kjøpes, og kan være kun pris, eller den totalt sett mest fordelaktige prisen. Det innebærer at flere kriterier inngår, og at disse er prosentvis vektet, f eks kan pris vektet 50 %, kvalitet 25 % og miljø 25 % (Anskaffelsesveileder, 2013). Det innebærer at man får et konkret konkurranseelement knyttet til flere forhold enn pris. Det skal være oppgitt i konkurransegrunnlaget hvilke kriterier som benyttes, hvordan de er vektet og hvordan man setter poeng på de ulike delene av tilbudet. *Kontrakten* kan også inneholde krav om miljø- og sosial/etiske hensyn og ellers alle sider som regulerer avtalen mellom oppdragsgiver og leverandør. Oppfølging av kontrakten kan gjøres gjennom møter, rapporter, uanmeldte besøk eller annet (Anskaffelsesveileder, 2013; Buying social, 2010).

Jeg er i denne studien spesielt opptatt av tildelingskriterier, fordi dette indikerer at de tilbydere som kan dokumentere at de tar samfunnsansvar ut over det loven pålegger dem, får konkurransefortrinn. Dette kan føre til økt samfunnsansvar hos tilbydere, og flere innovative bærekraftige løsninger. Om det er slik i praksis vil min studie gi noen svar på.

1.5 Samfunnsansvar i offentlige anskaffelser i EU og i Norge

Ved etablering av EU i 1957 fantes det ingen miljøpolitikk eller noe lovverk som skulle ivareta miljøhensyn. Først i 1973 kom den første handlingsplanen for miljøsaker, *Environmental Action Programme* (EAP). Nesten ti år senere etableres det et miljødirektorat under kommisjonen, og i 1991 vedtas Maastrichttraktaten og det besluttes at alle saker som handler om miljøspørsmål

skal kunne vedtas med vanlig flertall. På samme tid har man utarbeidet den femte EAP der bærekraftig utvikling blir satt som overordnet mål, og EU markerer internasjonalt lederskap på klimaspørsmål (Benson&Jordan, 2013).

Utviklingen av sosiale/etiske forhold i EU har også en historie. Maastrichttraktaten, som trådte i kraft i 1993, har stort fokus på sosiale rettigheter. Det handler først og fremst om arbeidstakeres rettigheter og om at arbeidsforholdene skal ta hensyn til helse og sikkerhet. Ambisjonene var større, men fordi blant andre England reserverte seg ble ikke lønnsforhold, organiseringsrett, streikerett og lock-outrettigheter inkludert og harmonisert (Falkner, 2013). Dette ble imidlertid inkludert i Amsterdamtraktaten i 1997, og det ble også regulering mot diskriminering av arbeidstakere på grunn av kjønn, etnisitet, tro og seksuell orientering (ibid).

Etter Sovjetunionens fall i 1989, og med det slutten på den kalde krigen, ønsket mange østeuropeiske land medlemskap i EU. Toppmøtet i København i 1993 satte kriterier for medlemskap. Dette innebærer at landene skal ha et stabilt demokrati, et godt rettssystem, ivareta menneskerettigheter og beskytte minoriteter (Juncos&Borragan, 2013). I forbindelse med toppmøtet i Nice i 2000 ble *Charter of Fundamental Rights of the Europea Union* formalisert. Dette har vært helt sentralt for den sosialpolitiske integrasjonen i Europa. Grunnleggende demokratiske rettigheter, som blant annet innebærer rettigheter for arbeidstakere er kriterier for å kunne delta i den økonomiske og monetære union (Church&Phinnemore, 2013).

Direktivet om offentlige anskaffelser (2004/18/EC) inneholder bestemmelser om hvordan hensynet til klima, miljø og sosiale/etiske forhold kan ivaretas. 15. januar 2014 ble det vedtatt endringer i direktivet som skal gjøre det enklere å ta større hensyn til innovasjon, miljømessige og sosiale hensyn når kontrakter skal tildeles. Disse endringene er forventet å tre i kraft 1. januar 2016, og vil derfor ikke behandles ytterligere her (www.ec.europa.eu). Men det er viktig å understreke at EU med disse endringene legger klare politiske føringer om at samfunnsansvar skal ha en større plass i offentlige anskaffelser, og at det skal bli lettere å stille både miljømessig og sosiale/etiske krav og å benytte samfunnsansvar som tildelingskriterium (På Gang i EØS, 1/2014). Marc Tarabella, Europaparlamentets saksordfører for offentlige anskaffelser sier følgende om det nye direktivet:

“Thanks to the new criterion of the “most economically advantageous tender” (MEAT) in the award procedure, public authorities will be able to put more emphasis on quality, environmental considerations, social aspects or innovation while still taking into account the price and life-cycle-costs of what is procured. The new criteria will put an end to the dictatorship of the lowest price and once again make quality the central issue”.
(www.difi.no).

I tillegg til direktivene er det sektorspesifikk lovgivning på noen områder som f eks setter minimumskrav til energieffektivitet. Dette gjelder blant annet innenfor bransjene kontorutstyr, transport og bygg- og anlegg (Buying Green, 2011).

EU har utarbeidet en rekke strategier, veiledere og handlingsplaner som inkluderer forventinger om bærekraftige offentlige innkjøp. De aller fleste medlemslandene har, med utgangspunkt i disse, utarbeidet sine nasjonale og lokale strategier og handlingsplaner knyttet til miljøhensyn og sosiale hensyn i offentlige anskaffelser.

Et viktig område for EU har vært å utarbeide miljøstandarder for aktuelle produkter. De har satt opp såkalte EUs Green Public Procurement (GPP) – kriterier, som skal være til hjelp når offentlige oppdragsgiver skal utarbeide konkurransegrunnlag. Disse er under stadig utvikling og endring i tråd med ny teknologi og nye produksjonsmåter. Pt omfatter GPP-kriteriene 18 ulike produkt- og tjenesteområder, blant annet innenfor kontorutstyr, rengjøring, bygg- og anlegg, transport, mat, veianlegg og belysning (Buying Green, 2011). GPP-kriteriene benyttes i mange av medlemslandene, også i Norge.

En annen måte å dokumentere samfunnsansvar på er gjennom miljømerking av varer og tjenester. Disse er da sertifisert av tredjepart (dvs av andre enn oppdragsgiver eller tilbyder/leverandør). Eksempler på miljømerker er *EU-blomsten*, *Svanemerket* og *Den blå engel*. I konkurransen er det imidlertid ikke tillatt å kreve et bestemt miljømerke, men man kan sette opp kriteriet «EU-blomsten eller tilsvarende» (Anskaffelsesveileder, 2013; Handlingsplan, 2007-2010).

I veilederne understrekes det at GPP må gjennomsyre hele anskaffelsesprosessen fra planleggingsstadiet til kontraktsoppfølging. Det er mulig å stille miljøkrav knyttet til kvalifiseringsgrunnlaget, altså hvem som får lov til å levere anbud; i kravspesifikasjonen knyttet

til varen eller tjenesten som skal kjøpes; i tildelingskriteriene og i kontrakten. Når det gjelder miljøkrav som tildelingskriterium, og dermed et konkurransefortrinn kreves det at disse er knyttet til varen og at de er objektivt målbare (Anskaffelsesveileder, 2013; Buying Green, 2011; Handlingsplan 2007-2010).

Direktivene om offentlige anskaffelser åpner også for mulighetene til å ta sosiale/etiske hensyn i anskaffelsesprosessen. Veilederen *Buying Social* (2010) beskriver at sosialt/etisk ansvar handler om å kombinere økonomisk vekst med bedre leve- og arbeidsvilkår. Disse to faktorene må sees som en helhet som sammen skaper bærekraftig utvikling. Sosiale hensyn kan tas i alle deler av anskaffelsesprosessen: i kvalifiseringsgrunnlaget, i kravspesifikasjonen, i tildelingskriteriene og i kontrakten. Det finnes egne regler om såkalte *reserverte kontrakter*, som innebærer at man kan utlyse konkurranse kun blant virksomheter som tilbyr arbeidstrening eller tilrettelagte arbeidsplasser for minimum 50 % av de ansatte (Anskaffelsesveileder, 2013). I Norge stilles det krav om at offentlige oppdragsgivere skal ivareta sosiale forhold gjennom *Lov om allmenngjøring av tariffavtale av 1993*, der det er fastsatt minstelønn for ansatte innenfor renhold, bygg og anlegg, verft, gartneri og landbruk (www.lovdatab.no). Dette skal hindre sosial dumping i spesielt utsatte næringer. *Forskrift om Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* regulerer også ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Det er lagt til oppdragsgiver å føre kontroll med at ansatte ikke har dårligere lønns- og arbeidsforhold enn det som er gjeldende for landsomfattende tariffavtale i den aktuelle bransjen, dette gjelder også for underleverandører (www.lovdatab.no; www.arbeidstilsynet.no).

Når det gjelder kjøp av varer kan man kreve at disse skal være godkjente eller sertifisert av tredjepart. Man kan imidlertid ikke kreve et bestemt merke, men skrive at produktet skal være godkjent av Fairtrade, Max Havelaar eller tilsvarende. Dette for å skape like konkurranseforhold (Anskaffelsesveileder, 2013).

Det er altså mulig å benytte sosiale/etiske forhold som tildelingskriterium, men dette skal være knyttet til kontraktens vare eller tjeneste, og tildelingskriteriene skal være konkrete og objektivt målbare. Men dersom to tilbud står likt, kan man benytte «ytterlige kriterium» som f.eks økt sysselsetting, som konkurransefortrinn (Buying Social, 2010). For å unngå sosial dumping kan tilbydere som kommer med et unormalt lavt pristilbud utelukkes fra prosessen.

Det har vært et ønske fra norske offentlige oppdragsgivere og næringsliv å i økt grad kunne benytte sosiale krav som tildelingskriterier, slik at leverandører som er gode på sosiale forhold belønnes for dette. Ved å vekte dette med minimum 30 %, viser oppdragsgivere at de premierer virksomheter som virkelig ønsker å fremme rettferdige arbeidsforhold, også for utenlandske arbeidstakere og for varer som er produsert i utlandet (www.difi.no).

Spørsmålet er om dette får noen betydning i praksis?

EU hevder at miljøkrav og sosiale/etiske krav i offentlige anskaffelser kan virke innovativt. Dette gjelder både gjennom før-kommersielle anskaffelser der oppdragsgiver går i tett dialog med tilbydere om utvikling av en vare eller tjeneste, men også i de mange ordinære anskaffelsene (Anskaffelsesveileder, 2013). I EU's handlingsplan for innovasjon står det: *“Innovation is also our best means of successfully tackling major societal challenges, such as climate change, energy and resource scarcity, health and ageing, which are becoming more urgent by the day”* (Europe 2020 - Flagship Initiative Innovation Union, 2010 s. 2).

Norge har, som EU, kommet lengre når det gjelder miljø enn sosiale/etiske hensyn i anskaffelser. Et sentralt dokument i denne sammenheng er *Handlingsplan 2007-2010, Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser*, som altså inkluderer både miljø og sosiale/etiske forhold. Handlingsplanen fremstår som ambisiøs og grundig. Det legges vekt på at tiltak knyttet til klima og energi, helse- og miljøfarlige kjemikalier og biologisk mangfold skal prioriteres. Arbeidet med miljøsertifisering skal intensiveres og det skal iverksettes opplæringstiltak og veiledning. Statlige myndigheter har krav til f eks miljøledersystem, mens kommuner og fylkeskommuner anbefales dette. Tiltak som stimulerer til innovasjon og bærekraftig utvikling skal fremmes. Det blir videre initiert tiltak og prosjekter som «Framtidens byer», «Økologiske kommuner» og «Grønne energikommuner». I handlingsplanen er det en klar målsetning om økt bruk av produktmiljømerking som Svanen, EU-blomsten og Ø-merket for økologisk mat, samt virksomhetssertifiseringen som Miljøfyrtårn, Standard Norge eller EMAS. Det er etter hvert også utviklet klare målsetninger om økt bruk av elektroniske løsninger, både når det gjelder anskaffelsesprosessen og i handel (Handlingsplan 2007-2010).

Når det gjelder sosiale/etiske forhold så oppfordrer regjeringen alle offentlige institusjoner til å prioritere innkjøp av «rettferdige produkter», f eks merket Fairtrade eller Max Havelaar. Det

blir også angitt som mål å fremme tiltak som stimulerer til innovasjon og bærekraftig næringsutvikling (ibid).

Handlingsplanen er fulgt opp med stortingsmeldinger, veiledere og strategier knyttet til miljø, sosial/etisk handel, sosial dumping og innovasjon. Mange ulike departementer er involvert i regelverk og strategier knyttet til offentlige anskaffelser. Det er Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) som har ansvaret for en felles nettportal www.anskaffelser.no, som bidrar med konkret kunnskap, verktøy, veiledning og kurs når det gjelder samfunnsansvar. Difi har tidligere mottatt årlige overføringer fra Klima- og miljødepartementet for å jobbe spesielt med spørsmål knyttet til miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Denne overføringen på 14 millioner kroner forsvant med regjeringen Solberg. I følge ledelsen i Difi vil dette medføre at 8 – 9 stillinger knyttet til miljø vil avsluttes og de vil ikke lengre kunne tilby kurs, veiledning og oppdaterte nettsider. Dette vil få store konsekvenser for norske kommuner/fylkeskommuner som benytter Difis tilbud i stor grad.

Et interessant trekk ved det meste av det som er skrevet om samfunnsansvar i offentlige anskaffelser er at de er veiledende. Anskaffelsesloven påpeker mulighetene for at offentlige innkjøpere skal ta hensyn til miljø og livssyklus kostnader i anskaffelser, men det er ikke videre definert, bortsett fra krav om universell utforming i fysiske forhold. Ellers står det at det så *langt mulig* skal stilles konkrete miljøkrav, at oppdragsgiver *kan* stille krav til leverandørens miljøkompetanse og at miljøegenskaper *kan* være et mulig tildelingskriterium. Plan- og bygningsloven stiller imidlertid noen flere spesifikke krav (www.lovdata.no). Det er ingen konkret tekst i lover og forskrifter om etisk handel. Som tidligere vist er noe regelverk knyttet til lønns- og arbeidsforhold. Lover og forskrifter åpner altså for mulighetene til å ta miljøhensyn og sosiale/etiske hensyn, og det oppfordres til å gjøre det, men pålegges i liten grad.

Spørsmålet er om norske private virksomheter er villige til å ta den ekstra kostnaden samfunnsansvar på kort sikt vil innebære? Jørgensen&Pedersen (2013) hevder at det er mulig for bedrifter å være både lønnsomme og samfunnsansvarlige. De peker på to motstridende begrunnelser for dette. Den ene handler om at bedrifter av moralske hensyn *bør* ta samfunnsansvar. Den andre forståelsen peker på at virksomheten *kan* ta ansvar dersom det lønner seg for dem økonomisk (Jørgensen&Pedersen, 2013). Tittelen på min oppgave er *Det er*

pengene som når viser at økonomi spiller en stor rolle. Man kan derfor tenke seg at virksomheter *må* ta samfunnsansvar for å være konkurransedyktige, altså for å overleve. Dersom offentlige og private oppdragsgivere og forbrukere krever at næringslivet skal levere varer og tjenester som tar hensyn til miljø og sosiale/etiske forhold så vil sakte, men sikkert de virksomhetene som ikke gjør dette måtte avvikles. Det betyr f.eks. at de tilbyderne som har de mest miljøvennlige produktene eller produksjonsmåtene, som har størst andel lærlingeplasser eller som tilbyr flest fairtradevarer har et konkurransefortrinn, og dermed større mulighet til å vinne anbud (St.meld. nr. 10, 2008–2009).

Jeg ønsker med min studie å finne ut hvordan dette er i praksis. Benytter offentlige oppdragsgivere handlingsrommet de har til å skape en konkurransesituasjon når det gjelder samfunnsansvar?

Det mangler ikke på gode intensjoner, tydelige sentrale føringer og satsing på kunnskapsdeling om både miljø og sosiale/etiske forhold. Det er nå syv år siden handlingsplanen for Miljø- og samfunnsansvar ble behandlet i Stortinget (Handlingsplan 2007-2010). Betyr det at planens klare føringer er godt implementert i norske kommuner? Er handlingsplanen like viktig for lokale politikere som for sentrale? Bidrar de ulike offentlige dokumentene til å skape endring i praksis, slik at det handles flere fairtradeprodukter? Blir det mindre sosial dumping og stilles det krav om miljøvennlige varer og produksjonsmåter? Dette er noen av spørsmålene jeg håper å få svar på i min studie av norske kommuner og fylkeskommuner.

1.6 Hva sier forskningen

Det er gjort relativt lite forskning knyttet til samfunnsansvar i offentlige anskaffelser i Norge. EU har gjort noe mer, men også der har det vist seg vanskelig å få inn tilstrekkelig data til at man kan si noe sikkert om tendensene. Men noen studier er interessante blant annet som sammenligningsgrunnlag for min studie. Finnes det fellestrekk, eller har vi motstridende funn?

Assesment and Comparison of National Green and Sustainable Public Procurement Criteria and Underlying Schemes (Evans, et al, 2009)

I 2008 satte EU-kommisjonen et mål om at 50 % av alle offentlige anskaffelser skulle inkludere miljøkrav (GPP) i ti utvalgte produktgrupper, innen 2010. Denne studien sammenligner 10 EU/EØS-land, for å se i hvor stor grad de inkluderer miljøkriterier i anskaffelsene. Norge inngår i denne undersøkelsen. Funnene viser at mange av landene har utviklet egne miljøkriterier, på andre produktgrupper og med andre mål enn de EU har satt. Dette blir sett på som uhensiktsmessig, og gjør det vanskelig å sammenligne de ulike landene. De landene som skiller seg positivt ut med hensyn til å ha en tydelig politisk forankret strategi, og som benytter miljøkriterier på mange produkter er: Danmark, Sverige og Nederland. Norge kommer langt ned på listen over antall produktgrupper og antall produkter hvor miljøkriterier benyttes. I de landene hvor det er påbudt for staten å inkludere miljøkriterier benyttes disse oftere, men i de fleste landene er det frivillig og lansert som en mulighet. Danmark inkluderer sosiale hensyn på noen områder, Frankrike benytter sosiale kriterier for å inkludere arbeidsuføre (Evans et al, 2009). Jeg ønsker å finne ut om bruk av miljøkriterier er bedre implementert i norske kommuners anskaffelser i dag?

The Uptake of Green Public Procurement in the EU27 (Renda et al, 2012)

En evaluering av 27 medlemsland i EU viser at 55 % av de målte anskaffelsene inneholder et eller flere GPP-kriterier. Dette er nesten en fordobling sammenlignet med året før. Det er imidlertid store forskjeller mellom medlemslandene, og Finland, Belgia, Danmark, Nederland og Sverige skiller seg positivt ut. Kriterier knyttet til livssyklus kostnader blir i liten grad benyttet. Innkjøperne rapporterer at det er krevende og komplisert å benytte miljøkriterier i anskaffelser. Det må sies at svarprosenten på denne undersøkelsen kun var på 4 %, og inkluderte totalt 856 svar (Renda et al, 2012).

Hvorfor er det så vanskelig å innhente opplysninger om dette feltet? Betyr det at det ikke er et prioritert området? Mangler det det gode program for å hente ut statistikk? Eller benyttes miljøkriterier i så liten grad at man ikke vil svare på slike undersøkelser? Vil jeg få svar på mine spørsmål i min studie?

Mainstreaming GPP in the Nordic countries – scoping study (Bergman et al, 2012).

En sammenlignende studie om de nordiske landenes implementering av GPP viser at landene har organisert arbeidet relativt ulikt, og at de med fordel kan samarbeidet mer på tvers av landegrensene. Miljøpolitikken synes separat fra andre viktige politiske områder, og det anbefales et langt tettere samarbeid med ansvarlige for energi og innovasjon. Alle de nordiske landene mangler gode rutiner for å føre statistikk over offentlige innkjøp, og livssyklus-kostnader er i liten grad integrert som innkjøpsverktøy (Bergman et al, 2012).

Environmental criteria in public procurement - Focus on tender documents (Alhola, 2012)

En studie fra Finland påpeker at oppdragsgivere i Finland, Sverige og Danmark først og fremst benytter miljøkriterier der det er pålagt gjennom direktivene, og at de i liten grad inkluderer livssyklusperspektiv. I 90 % av utlysningene var tildelingen basert på det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, og ca 33 % hadde miljøkriterier som tildelingskriterium, men kun mellom 5 % og 20 % vekting. Pris blir i snitt vektet 51 %, kvalitet 37 %, og de resterende prosentene går til miljø- og leveringsbetingelser. Studien konkluderer med å identifisere tre viktige områder for å forbedre miljøfokus i anskaffelser: definere bedre miljøkriterier i anbudene; utvikle transparente scoringssystem som gjør det mulig å benytte høyere vekting av miljøhensyn; utvikle bedre kontroll av oppfyllelse av kontraktene (Alhola, 2012).

Vil min undersøkelse bekrefte disse tallene? Har Norge kommet lengre eller kortere i bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium

Employment and Social Developments in Europe 2013

Når det gjelder studier om sosiale hensyn i anskaffelsesprosessen er disse enda færre. Det har over mange flere år vært et offentlig fokus på endringer i klima og utfordringer knyttet til miljøet. Sosiale forhold har kommet i bakgrunnen og man har i liten grad sett dette som en viktig del av å skape en bærekraftig utvikling. Det ble imidlertid laget en rapport i 2013, som med utgangspunkt i 5 års økonomisk krise i eurosonen, ser på hvordan EUs sosiale dimensjon har blitt utfordret og redefinert. Nærmere ¼ av EUs befolkning lever under fattigdom eller er i risikozonen for det. Dette handler først og fremst om arbeidsledighet, ikke minst for de unge. 23 % av unge i EU i dag er uten arbeid, og noen land rundt Middelhavet er svært hardt

rammet. Den sosiale dimensjonen i EU knyttet til likhet og trygghet har blitt utfordret, og sosial dumping har økt i mange land. Myndighetenes ansvar for å ivareta sosiale forhold i offentlige anskaffelser, legge til rette for økt migrasjon og for å gi økonomisk støtte til arbeidsledige blir understreket (European Commission, 2013). Unge arbeidsledige skaper bekymring både i EU og i Norge.

Spørsmålet er om man stiller krav til leverandører om f.eks. å ha lærlingeplasser, eller om det benyttes reserverte kontrakter som kan få flere ut i arbeidslivet? Og hvilke tiltak gjøres for å hindre sosial dumping i norske offentlige anskaffelser?

Miljø- og samfunnsansvar i innkjøpsprosesser (Steria, 2012)

Denne studien om miljø- og samfunnsansvar i norske innkjøpsprosesser viser at innkjøpere er opptatt av miljø- og samfunnsansvar, men at de i liten grad gjør noe med det i praksis. Det er pris og kvalitet som avgjør valg av leverandør. De hevder også at miljø er langt mer modent enn sosiale/etiske forhold, og at oppdragsgivere opplever det som enklere å stille miljøkrav enn sosiale/etiske krav. Oppdragsgiverne etterlyser blant annet tydeligere politisk styring og et klarere regelverk, og de ønsker mer kunnskap om hvordan man kan stille krav knyttet til miljø og sosiale/etiske forhold. Studien konkluderer med at offentlige oppdragsgivere er bedre når det gjelder samfunnsansvar enn private (Steria, 2012).

Betyr dette at det offentlige er gode når det gjelder samfunnsansvar? Lever de opp til handlingsplanenes og stortingsmeldingenes forventninger på området, eller betyr dette bare at private oppdragsgivere er enda dårligere enn de offentlige?

Kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser (Fjose et al, 2013)

I denne rapporten hevdes det at norske myndigheter kan spare inntil 20 milliarder kroner årlig, dersom kunnskapsnivået om innkjøp og om regelverket økes (Fjose et al, 2013). Rapporten hevder også at dersom offentlig sektor i større grad stimulerer til innovasjon, og legger større vekt på miljø og etikk, så vil også dette på sikt være kostnadseffektivt. De påstår at norske myndigheter ikke tenker innovasjon i anskaffelsesprosessen og at offentlig sektor derfor kjøper gårdagens istedenfor morgendagens løsninger (ibid).

Betyr dette at norske innkjøpere har for liten kunnskap om både innkjøp og om miljø og sosiale/etiske forhold? Min studie vil forhåpentligvis gi noen svar på dette.

Store ord – etikkfattig handling (Steindal, 2012).

Organisasjonen *Framtiden i våre hender* har utgitt denne rapporten. Studien omhandler bruk av sosiale/etiske krav i offentlige anskaffelser i 19 norske kommuner, i alle landets fylker. Undersøkelsen viser at etiske krav stilles i mindre enn 5 % av innkjøpene. Kun en kommune stiller systematiske krav om ILO's kjernekonvensjoner i alle sine anskaffelser. Innkjøperne etterlyser både lovpålegg om å inkludere sosiale/etiske krav i alle anskaffelser, og om tid og ressurser til å gjennomføre dette på en god måte (Steindal, 2012).

Vil min studie bekrefte dette? Har det skjedd en positiv utvikling de siste to årene? Er det i det hele tatt noen kommuner som følger regjeringen Stoltenberg sin anbefaling om at alle offentlige institusjoner skal prioritere innkjøp av «rettferdige produkter»?

Det er utarbeidet mange gode planer, strategier og veiledere – både i EU sentralt og i Norge. Spørsmålet er om dette har skapt en reell endring i praksis. Bidrar Norge gjennom offentlige anskaffelser med å nå FNs tusenårsmål om mindre utslipp av drivhusgasser, for bedre renovasjon, for sosial og økonomisk utjamning? Er det mulig å kombinere disse ulike faktorene *politisk styring, markedsøkonomi, globalt ansvar og solidaritet* slik at man i større grad kan benytte offentlige innkjøp for å fremme samfunnsansvar? Det er forsket og utviklet teorier knyttet til politisk styring og organisasjonsutforming, disse kan bidra til å skape forståelse rundt mine problemstillinger.

Kapittel 2 TEORI

Jeg har vist i kapittel 1 at samfunnsansvar i offentlige anskaffelser er et omfattende og komplekst område. Teorier kan benyttes for å forstå og for å forklare noen av de fenomenene som belyses gjennom min studie. Mange har gjennom forskning studert ulike fenomener og sammenhengene mellom dem, og på grunnlag av sine funn utarbeidet teorier om dette. Når jeg i neste omgang skal forsøke å tolke, forklare og forstå resultatene av min undersøkelse vil teoriene gjøre dette mulig. Med utgangspunkt i mine problemstillinger har jeg gjort et utvalg av teorier og forfattere som jeg mener det er hensiktsmessig å benytte i denne sammenheng.

Mine problemstillinger er:

- 1. I hvilken grad, og hvordan legges det lokale politiske føringer for å fremme samfunnsansvar gjennom offentlige anskaffelser?*
- 2. I hvilken grad benytter kommuner/fylkeskommuner handlingsrommet innenfor reglene om offentlige anskaffelser slik at tilbyders dokumenterte samfunnsansvar gir konkurransefortrinn? Hvordan begrunnes valgene knyttet til dette?*
- 3. Bidrar bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium til bærekraftig innovasjon hos tilbyder/leverandør?*

Noen sentrale spørsmål knyttet til disse problemstillingene er: Hva skjer i forholdet mellom EU og norske myndigheter når et EU-direktiv skal implementeres i norsk lov? Hvordan løftes ideen om samfunnsansvar ut og blir til noe som andre kan bruke? Hvordan tas ideen i mot i kommunen, hva fremmer og hva hindrer implementering av ideen? Hvordan er forholdet mellom lovens makt og politikernes makt? Hvem bestemmer egentlig hvor mye miljøtiltak og etiske handel kan koste? Hvem løfter blikket og ser en og to og tre generasjoner fremover? Hvem tar ansvaret på veien mot å nå FNs tusenårsmål?

På bakgrunn av mine problemstillinger har jeg valgt teorier om offentlig styring og institusjonell teori. Disse teoriene kan både sees som selvstendige, men de er også

komplementære, de utfyller hverandre. Jeg vil først gjøre rede for og diskutere teorier knyttet til offentlig styring. Jeg vil deretter diskutere noen retninger innenfor institusjonell teori.

2.1 Offentlig styring

Fordi jeg i min studie er opptatt av hvilken rolle politisk ledelse i kommunen spiller, er det nyttig å bruke noe plass på teorier knyttet nettopp til politisk styring og demokrati.

I årene etter annen verdenskrig var styringen av nasjonalstaten Norge i stor grad preget av økonomisk vekst. Det var en intervensjonistisk styringsform med tydelig hierarki etter Webers (1922/2000) modell om byråkrati. Det var et tydelig skille mellom politikk og administrasjon, offentlig sektor vokste raskt og velferdsstaten Norge ble gradvis etablert. Økonomistyringen var etter keynesiansk modell, der statens intervensjoner knyttet til etterspørsel og inntektsnivå skapte stabilitet og vekst i økonomien. Politikerne styrte gjennom økonomiske intervensjoner, planarbeid og offentlige eierskap (Veggeland, 2010). Ledelsen var «top-down», styring foregikk i en hierarkisk modell. Dette i motsetning til styring preget av at f eks kommuner eller ansatte kommer med initiativ og har stor påvirkningskraft, såkalt «bottom-up»-styring (Börzel&Panke, 2013; Amdam&Veggeland, 2011; Veggeland, 2010).

Den store finansielle krisen i Europa på 1970-tallet oppsto mot alle odds. Arbeidsledighet og inflasjon steg på samme tid, det oppsto en stagflasjonskrise og de keynesianske styringsmekanismene fungerte ikke lenger. Dette krevde at man utviklet nye former for offentlig styring (Veggeland, 2010). En av løsningene ble den store reformbølgen som preget og fortsatt preger Europa, New Public Management (NPM). Tanken var å implementere næringslivets ideer fra privatsektor inn i det offentlige. Noen viktige momenter i NPM er: *Ledelse* sees på som en egen profesjon der man ikke må kunne faget i virksomheten for å lede. *Mål- og resultatstyring* skal gjøre offentlig sektor mer effektiv. *Partnerskap* inngås mellom offentlige og private aktører, men også mellom offentlige på ulike nivåer, nasjonalt og internasjonalt. Partnerskap innebærer gjensidig avhengighet, og reguleres gjennom avtaler og kontrakter som er forhandlet frem av likestilte parter. *Anbudskonkurranser* er innført i offentlig sektor og svært mange oppdrag, også innenfor helse-, barnevern- og

omsorgssektoren legges ut på anbud. Stadig flere offentlige selskaper og organisasjoner er etablert som *foretak*, altså selvstendige økonomiske enheter med profesjonelle styrer (Amdam&Veggeland, 2011; Politt&Bouckaert, 2004; Hood, 1991).

Offentlig styring er altså i stor grad basert på lovregulering, gjensidige avtaler og på tilsyn og kontroll, noe som er klare kjennetegn på en reguleringsstat (Amdam&Veggeland, 2011; Veggeland, 2010). Gjennom EØS-avtalen der EUs regelverk, tilsyns- og kontrollorganer og rettsinstanser er implementert i det norske samfunnet, snakker vi om *flernivåstyring* eller *multilevel governance* (Røiseland&Vabo, 2012; Torfing&Sørensen, 2005).

På 1990-tallet lanserte man begrepet New Public Governance (NPG), altså styring gjennom samstyring eller styring i nettverk. Dette presenteres som et resultat av NPMs manglende evne til blant annet å håndtere styring gjennom partnerskap og nettverk. NPG kan forstås både som en kritikk av NPM, men også som en del av og videreutvikling av reformbølgen. Når styring foregår på denne måten innebærer det en horisontal styringsform der aktørene i nettverket er gjensidig avhengige av hverandre, de har felles målsetning og beslutninger fattes etter diskurs og forhandlinger (Røiseland&Vabo, 2012; Osborn, 2010; Torfing&Sørensen, 2005; Kjær, 2004). Gjennom EØS-avtalen og gjennom utviklingen av Norge som en nasjon med mange kjennetegn på en reguleringsstat, ser vi altså en økende grad av multilevel governance.

Demokrati oversettes gjerne med folkestyre. Demokratisk makt handler både om å sette saker på den politiske dagsorden, om å få gjennomslag for dem og om å gjennomføre vedtakene (Olsen, 2014). Gjennomføringen av NPM har altså fått konsekvenser for politikernes rolle i lokaldemokratiet. Utviklingen fra enhetsstaten Norge, med en klassisk parlamentarisk styringskjede har utviklet seg til å bli et postmoderne demokrati, der EU har tatt og fått plass som et fjerde forvaltningsnivå (Olsen, 2014; Amdam&Veggeland, 2011). Gjennom dette kan vi bedre forstå beslutningsprosessene knyttet til hvordan samfunnsansvar fremmes gjennom offentlige anskaffelser.

Som et resultat av at politikerne har fått mindre makt, både gjennom NPM og gjennom NPG, og at mange opplever dette som bekymringsfullt, er det gjort en del forskning på temaet og

det er utviklet teorier om hvordan det demokratiske perspektivet kan ivaretas under nettverksstyring.

Sørensen og Torfing (2005) bidrar i sin artikkel med en analytisk modell for utvikling av tiltak knyttet til å begrense demokratisk underskudd. Artikkelen kan leses både som en kritikk av NPM og som en kritikk av NPG. Man erkjenner imidlertid at samstyring er en del den offentlige forvaltningen, og at denne må forbedres for å ivareta viktige demokratiske prinsipper. De påpeker at for at samstyring skal være demokratisk, må det være valgte politikere som sitter på kontrollen og leder nettverkene, såkalt *metastyring* (Sørensen&Torfing, 2005). De legger til grunn at det må foreligge fire demokratiske forankringspunkter for at metastyring skal være demokratisk:

- Det første handler om at valgte politikere skal initiere, sette mål og selv delta i samstyringen. Dette krever en gjensidig respekt og gjensidighet i relasjonene mellom nettverksdeltakere og politikere. Det fordrer også politikere som har kompetanse til å lede nettverk og til å styre prosessen. De hevder at det ofte er pragmatiske entreprenører eller byråkrater med juridisk kompetanse som tar føringen. Dette er altså ikke ønskelig, da de skal delta på lik linje med andre, men ikke kontrollere prosjektet.
- Det andre forankringspunktet handler om at den enkelte nettverksdeltaker representerer noe mer enn seg selv, de representerer en gruppe mennesker hvis hverdagsliv blir påvirket av de avgjørelser som tas.
- Det tredje momentet innebærer at deltakerne i nettverket, i tillegg til å representere egen gruppe, må kunne tenke helhet og stå til ansvar for de valg nettverket har gjort. Dette krever deltakere med ressurser, kapasitet og politisk interesse.
- Det siste forankringspunktet handler om at demokratiske regler og normer må følges. Dette innebærer at alle relevante, berørte aktører skal inkluderes i en åpen diskurs. Deltakerne må ha som mål at de skal komme til enighet, og diskusjonene skal preges av åpenhet og respekt for hverandre. Det forventes ansvarlig beslutningstaking og at nettverket er opptatt av å utvikle og forbedre samfunnet og fremtidig styring

Det konkluderes med at de valgte politikere må ta ansvar for innledende design av endringsprosessen, for intern beslutningsprosess og de må gi rammer for den politikken som

skal føres. Nettverksstyring må altså ikke nødvendigvis svekke demokratiet. Dersom man gjør noen kloke valg, slik det er skissert gjennom forankringspunktene, kan man utvikle representativt demokrati også innenfor rammen av nettverksstyring (Sørensen&Torfing, 2005).

Sørensen (2006) lanserer en modell med fire ulike former for metastyring, der politikerne setter seg i førersetet og kontrollerer og styrer prosessene. Graden av styring avhenger av prosjektenes innhold og form. Den første formen er «*hands-off framing*». Dette innebærer at politikerne initierer prosjektet, setter rammene i form av budsjett, politiske visjoner, organisatoriske rammer, men ut over dette lar nettverkene styre seg selv. Den andre, «*hands-off storytelling*», innebærer også lav eller ingen deltakelse fra politikerne. De styrer allikevel gjennom sosial og politisk påvirkning og bevisstgjøring. De jobber for å skape felles visjoner og strategier gjennom for eksempel dialog og skoloringstiltak. Den tredje formen for metastyring kalles «*hands-on støtte og tilrettelegging*». Her er politikerne mer aktive i form av å tilby støtte og bistand til organisering, lokalisering og gjennom det håpe at prosessene går i ønsket retning. Det er imidlertid fortsatt nettverket som styrer og regulerer seg selv. Den fjerde formen, «*hands-on deltakelse*» krever politikere som går aktivt inn i nettverket som en likeverdig part. På denne måten kan politikeren fritt fremme sine synspunkt og jobbe for å påvirke resultatet (Sørensen, 2006).

Sørensen (2006) understreker at lokaldemokratiet faktisk styrkes ved metastyring gjennom en slik bevisstgjøring. Dette resulterer i at innbyggerne kan kontrollere beslutningene gjennom sine valgte politiske representanter, da prosessene er åpne og transparente. Mange ulike aktører får delta i nettverksstyringen og gjennom det påvirke strategivalg og beslutninger.

En som markerer tydeligere kritikk mot nettverksstyring og som understreker behovet for stor grad av politisk styring er Giddens (2009). Han argumenterer for at det er politikeres ansvar å tenke langsiktig og helhetlig, f eks i klimapolitikk. Nettverk og partnerskap er ofte opptatt av kortsiktig gevinst og de jobber med sine avgrensede områder. Folk opplever ikke klimasituasjonen som problematisk eller kritisk i øyeblikket, og da er det krevende å bidra med tiltak for å gjøre noe med det. Det er derfor myndighetenes ansvar å sette klimaspørsmål på den politiske dagsorden, skape oppmerksomhet rundt det i media og gjennom det lettere kunne gjennomføre tiltak som kan stoppe en negativ utvikling. Det krever også at politikerne

bevilger penger til forskning, at man iverksetter tiltak med langsiktige virkninger, pålegger industri mer miljøvennlige produksjonsformer og jobber mot lokale, regionale, statlige og internasjonale samarbeidsformer og tiltak (Giddens, 2009).

Det er altså relativt bred kritikk mot den form for offentlig styring som innebærer mindre makt til folkevalgte politikere, altså demokratisk underskudd. Det er i for stor grad lover, regler og avtaler som styrer utviklingen, og i for liten grad folkevalgte politikere. EU-kommisjonen, som ikke har noen folkevalgte politikere, og som er de som kommer med lovforslag, er et eksempel på dette (Smismans, 2013; Veggeland, 2010). I reguleringsstaten er det lite rom for vurderinger, unntak og individuelle hensyn. På den måten vil politikere oppleve at deres makt blir stadig mindre. De kan fortsatt fordele noen penger, men det meste er regulert og bestemt på forhånd. I reguleringsstaten er det resultatene som teller. Politisk og administrativ ledelse blir målt på i hvilken grad de når oppsatte mål, dette gir såkalt outputlegitimitet (ibid).

Men på den annen side er det flere som hevder at demokratiet fortsatt har stor plass. Det er et viktig mål for alle de vestlige nasjoner og organisasjoner at de skal oppleves som grunnleggende demokratiske. *Government* som styringsform er sentral. Derfor har fortsatt folkevalgte politikere en sentral rolle, og de skal kunne ta politiske valg og avgjørelser på bakgrunn av ideologi og partipolitikk. Det er dette som gir legitimitet, såkalt inputlegitimitet, og som skaper transparente og tydelige beslutningsprosesser (Smismans, 2013; Amdam&Veggeland, 2011; Veggeland, 2010).

Det er i kombinasjonen og spenningsfeltet mellom *governance* og *government* vi finner *det nye demokratiet*. I *det nye demokratiet* har NPM, markedsgjøring, mål- og resultatstyring en stor plass, men det har også de grunnleggende demokratiske styringsredskaper, der f eks lover vedtas av folkevalgte politikere (Amdam&Veggeland, 2011; Veggeland, 2010; Torfing&Sørensen, 2005, Sørensen, 2005).

Det å forstå dynamikken mellom *government* og *governance* er interessant når jeg skal se på hvilke prosesser som foregår når nye ideer lanseres og implementeres i norske kommuner. Hvem bestemmer at samfunnsansvar skal ha en viktig plass i offentlige anskaffelser? Er det styrt av EUs direktiver eller kan vi se det som politiske vedtak gjort i Norge? Hva betyr

eventuelt politikernes føringer når det kommer til praksis? Hva blir rådmenn og innkjøpsledere målt på? Blir de berømmet når de benytter miljø som tildelingskriterium eller får de kritikk for å bruke for mye penger? Er lover og regler til hinder for å fremme samfunnsansvar eller er det tvert i mot lovene som gjør dette mulig? Og hvordan kan vi forstå hva som foregår når det ikke er samsvar mellom politiske føringer og den praksisen som utføres i kommunene? Institusjonell teori kan gi noen forklaringer på det siste spørsmålet.

2.2 Organisasjonsteori

I organisasjonsteori skilles det mellom instrumentell teori og institusjonell teori. Kort sagt innebærer *instrumentell teori* at man ser på organisasjoner som et middel for å nå definerte mål. Virksomhetens eier har satt mål, f.eks. i form av produksjon eller økonomi, og organisasjonen er det redskapet som skal sørge for at målene nås. Organisasjonen har verdi i kraft av å skulle nå disse målene (Christensen, 2009). Dette er en vanlig måte å forstå organisasjoner på, og vi finner igjen den samme forståelsen i Max Webers (1922/2000) teori om byråkratiet. En byråkratisk organisasjonsform er ofte preget av et hierarki og en struktur med tydelig ansvars- og arbeidsfordeling, definerte mål og verdier og felles prosedyrer og rutiner.

Institusjonell teori åpner for at organisasjonen har en verdi i seg selv, som en selvstendig enhet. Dette foregår ved at organisasjonen gradvis utvikler uformelle verdier og normer, som etter hvert blir institusjonaliserte, de blir en del av organisasjonenes kultur. Institusjonell teori handler om dynamikken mellom ulike deler i organisasjonen: eiere, ledere, ansatte, mål, verdier, kultur, økonomi, ytre forhold, makt, trender og ideer, og om hvordan nye ideer lanseres og implementeres (Christensen, 2009). Begrepet *ide* benyttes om modeller, oppskrifter, metoder og teorier - dette inkluderer også innovasjon, lover og politiske føringer. Ordet *ide* kommer fra gresk og kan oversettes med «å se». På engelsk benyttes «to see» om både å se og å forstå. Ideer kan forstås som fenomener som vi kan sette ord på og som kan virkeliggjøres gjennom handling (Røvik, 2007; Czarniawska&Joerges, 1996).

I det følgende vil jeg først ta utgangspunkt i *institusjonell teori*. Teoriene handler om hvordan organisasjoner påvirkes av omgivelsene, hvordan de tar i mot nye ideer, hvordan og hvorfor de

endrer seg eller ikke endrer seg, og hvordan uformelle normer og verdier oppstår og opprettholdes. Dette er noen nyttige innfallsvinkler når vi skal forsøke å forstå forhold knyttet til fenomenet *samfunnsansvar i offentlige anskaffelser*. Avslutningsvis i dette kapittelet vil jeg se på noen sider ved pragmatisk institusjonalisme og translasjonsteori.

2.3 Institusjonell teori

Man kan skille mellom kulturperspektivet og myteperspektivet i institusjonell teori, men disse går også inn i hverandre og utfyller hverandre. Kort sagt handler *myteperspektivet* om hvordan omgivelsene påvirker organisasjonens indre livet gjennom myter eller ideer om den beste måten å organisere virksomheten på. *Kulturperspektivet* har fokus på organisasjonens indre verdier og på de uformelle normene som preger og skaper kulturen. Når det er etablert sterke uformelle normer og verdier snakker vi institusjonelle trekk og institusjonaliserte organisasjoner (Christensen, 2009). Ofte vil man se endringer i en organisasjon som et resultat av både ytre og indre faktorer, og at disse står i et dynamisk forhold til hverandre.

I det følgende vil jeg diskutere tre sentrale områder i institusjonell teori, som innebærer både myteperspektivet og kulturperspektivet, og som er nyttige innfallsvinkler når jeg i neste omgang skal analysere mine funn i undersøkelsen om samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Disse tre områdene er: *moter og trender*; *samsvar mellom teori og praksis*; og *stivhengighet*.

Moter og trender

Moter og trender knyttet til organisasjoners utforming, metoder og praksis skaper ofte stor grad av likhet eller i hvert fall forsøk på å skape likhet mellom organisasjoner. For å oppnå legitimitet må organisasjonen tilpasse seg, og forsøke å implementere de til en hver tid rådende trender (Christensen, 2009; DiMaggio&Powell, 1983/1991; Meyer&Rowan, 1977). Slik oppstår det stadige endringer i organisasjonen, reformer av større og mindre karakter.

Det finnes flere grunner til at en organisasjon implementerer en ny ide. Vi snakker om *tvangsmessig isomorfi* (likhet) når virksomheter blir pålagt gjennom politisk styring eller lovverk å innføre noe nytt eller å tilpasse virksomheten sin. *Mimetisk isomorfi* kjennetegner organisasjoner i perioder med usikkerhet, utrygghet og uklare målsetninger. De vil da ta nye ideer direkte inn – de imiterer eller kopierer ideen. *Normativ isomorfi* er når organisasjoner

ønsker å implementere nye ideer fordi de deltar i faglige nettverk der den nye ideen representerer en trend eller en mote. For å få godt omdømme og for å være en attraktiv virksomhet er det viktig å benytte de samme metodene eller gjøre de samme endringene som sammenlignbare organisasjoner (DiMaggio&Powell, 1983/1991).

Disse forklaringsmodellene knyttet til organisasjoners utvikling av likhetstrekk innebærer en forståelse om at det i mindre grad er konkurransen i markedet eller behovet for å utvikle en effektiv organisasjon som er drivkraften bak endringer, men altså troen på eller behovet for likhet. Dette kan oppleves som en «jernramme», som faktisk hindrer effektivitet og konkurranseevne (DiMaggio&Powell, 1983/1991; Røvik, 2007).

Med dette som utgangspunkt kan vi forstå bakgrunnen for at den norske stat og norske kommuner benytter offentlige anskaffelser for å fremme samfunnsansvar.

Det er imidlertid flere som mener at trender spiller en mindre rolle i organisasjoners endringsprosesser. Vabo og Stigen (2004) har gjort en studie om endringsprosesser i norske kommuner som viser at det ikke først og fremst er moter som skaper endringer. En viktigere faktor er at de foreslåtte endringene gir mening for de berørte aktørene, f.eks. ansatte. De må forstå hvorfor endringene skal gjennomføres. Lettest er det også å implementere nye ideer når disse kan relateres direkte til noen definerte behov. Når noe oppleves som utilstrekkelig eller mangelfullt tar man raskere i mot endringsforslag som kan være løsninger på en utilfredsstillende situasjon. De har også sett at kommuner som ligger sentralt til, gjerne i nærheten av utdannings- og forskningsinstitusjoner lettere gjennomfører endringer (Vabo&Stigen, 2004). Dette bekreftes gjennom teorier om innovasjon, som viser at nye ideers legitimitet ofte skapes gjennom empiri og gjennom systematisk FoU-arbeid (Sundbo&Gallouj, 2002; Edquist, 2005). Størrelsen på kommunen kan også ha betydning, da større kommuner som er mer komplekse, mer synlige og har større behov for å vise seg som moderne og endringsvillige lettere gjennomfører endringstiltak. Det vises også til at kommuner som har positive erfaringer med tidligere endringsprosesser lettere tar i mot og implementerer nye ideer (Vabo&Stigen, 2004).

Teori og praksis – kobling og dekobling

Meyer og Rowan (1977/1983) hevder at organisasjoner må ta inn nye ideer for å vise at de er moderne og opptatt av utvikling. Dette gir godt omdømme og er nødvendig for å skape legitimitet i omgivelsene. De hevder imidlertid at det ofte er stor avstand mellom gode intensjoner, formelle strukturer og den praksis som faktisk utspiller seg i organisasjonen. Når det er samsvar mellom lover, regler, visjon, og de uformelle verdiene og normene, altså organisasjonskulturen, så skapes det en god praksis og en solid organisasjon. Vi snakker da om *kobling* mellom teori og praksis. Men i virkeligheten er det ofte stor avstand, en dekobling, mellom den formelle strukturen og det arbeidet som utføres i praksis. Målsetninger, strategi, retningslinjer og endringsfremmende tiltak blir liggende på skrivebordet og har liten betydning for bruk av metoder, organisering eller struktur. Dersom endringsprosesser skal gjennomføres og lykkes må implementering av det nye foregå i avgrensede og konkrete områder i organisasjonen, og det må være i samsvar med den gjeldende organisasjonskulturen. Forskjellen mellom det etablerte og det nye kan ikke være for stor hvis endringsprosessen skal lykkes (Meyer&Rowan, 1977/1983).

Det er altså flere som hevder at organisasjoner må tilpasse seg omgivelsene dersom de skal oppnå legitimitet, men hvordan denne tilpasningen foregår er avgjørende for om organisasjonen lykkes eller ikke (DiMaggio&Powell, 1983/1991; Meyer&Rowan, 1977/1983).

En kritikk mot disse teoriene er at de i svært liten grad er opptatt av prosesser knyttet til hvordan ideer oppstår og hvordan de hentes ut av andre organisasjoner. De er heller ikke så opptatte av at endringer faktisk kan skape større effektivitet og bedre måloppnåelse, eller at det av og til må «tvinges gjennom» endringstiltak. De inkluderer heller ikke et dynamisk perspektiv i teoriene, der man ser på den gjensidige påvirkningen mellom ulike organisasjoner, eller på hvordan ledelsens påvirkes og påvirker (Christensen, 2009; Røvik, 2007).

Teoriene kan allikevel gi noen forklaringer på eventuelle forskjeller mellom politiske føringer og den praksisen som utøves i norske kommuner.

Stiavhengighet

Innenfor institusjonell teori kalles treghet i endringsprosesser *stiavhengighet*, og forklarer blant annet hvorfor det er så krevende for organisasjoner, kommuner eller nasjoner å endre

seg. Det handler om den tradisjonen organisasjonen ble etablert i, om vaner og om grunnleggende verdier og ideer om hva som er den beste organiseringen og den beste praksisen (Amdam&Veggeland, 2011). Politisk sett kan vi trekke disse resonnementene til forvaltningstradisjon, utvikling av demokratiet og til ulike reformer. Dette er prosesser som omfatter mange mennesker og hvor overføring av kulturelle verdier har stor betydning (Olsen, 2014).

Det er ikke slik at stivhengighet totalt hindrer endring, men det skaper ofte en treghet i utviklingen. Dette kan være krevende for omgivelsene som forventer større tilpasning. Det kan også være en ulempe for selve organisasjonen som er så bundet i en tradisjonell form at de ikke ønsker eller klarer å utvikle seg (Amdam&Veggeland, 2011). Stivhengighet kan imidlertid også være en styrke. I en tid med sterke krav til omstilling, endring og effektivisering kan det være nyttig med en viss treghet i systemet, slik at man unngår de verste fellene ved å hoppe på stadig nye ideer og nye løsninger uten at dette er gjennomtenkt (Amdam&Veggeland, 2011; Christensen, 2009; Kjær, 2004).

Virksomheter med sterk uformell kultur kan oppleves som lite fleksible fordi det er krevende å skape endring, men samhold, felles verdigrunnlag, stolthet og tilhørighet kan også skape sterke organisasjoner som oppnår gode resultater. Organisasjoner kan også ha overordnede målsetninger om å være i endring, altså som en førende formell og uformell verdi. De vil da ikke oppleves som statiske og tungrodde, men som endringsvillige og fleksible (Amdam&Veggeland, 2011; Christensen, 2009). Spørsmålet mitt er om norske kommuner og innkjøpsavdelinger er preget av kulturer hvor det er lett eller krevende å innføre noe nytt.

Det finnes mange myter om at offentlige institusjoner ikke er i stand til å utvikle og endre seg. Dette kan forklares moralistisk med at kommunalt ansatte nærmest har som prinsipp å ikke ville ha endringer. Men man kan også forstå dette gjennom å se at offentlige organisasjoner er sikret drift gjennom budsjetter, og sånn sett ikke må endre seg for å overleve (Olsen, 1983). Stabile maktforhold i organisasjonen kan også være årsak til at endring i liten grad gjennomføres. Ledere rekrutteres fra egne rekker og mange ansatte med samme utdanning og profesjon skaper stor grad av likhet. En annen faktor er at man faktisk er fornøyd med tingenes tilstand, og ikke har behov for å gjøre noe nytt (Olsen, 1983; Vabo&Stigen, 2004). Tvert i mot,

stabilitet, forutsigbarhet og god planlegging er høyt verdsatt og vurderes som tegn på en solid organisasjon både av ledelse og ansatte. Når det kommer krav om endring fra omgivelsene oppleves dette som kritikk av det man har gjort i lang tid, og endringsprosessen drukner i argumenter om hvorfor eksisterende praksis er den beste. Men treghet i endringsprosesser kan også ha mer strukturelle forklaringer. Indre forhold i organisasjonen som tid, penger og kunnskap er nødvendig for å gjennomføre endringer. I organisasjoner med knapphet på ressurser og lite rom for å gjøre noe ekstra, er det også svært krevende å gjennomføre endringer (Olsen, 1983).

Slik kan vi innenfor ny-institusjonell teori finne teorier som kombinerer det institusjonelle og det instrumentelle perspektivet. Det argumenteres for at man skaper en større og mer helhetlig forståelse av organisatoriske endringer når flere dimensjoner inkluderes i det samme bildet. Jeg finner det derfor interessant å se nærmere på *pragmatisk institusjonalisme*, for å se om denne retningen kan kaste lys over fenomenet samfunnsansvar i offentlige anskaffelser (Czarniwska&Sevon, 1996; Røvik, 2007).

2.4 Pragmatisk institusjonalisme og translasjonsteori

Utgangspunktet for de fleste studier av organisasjonsideer er knyttet til ett av to grunnleggende paradigmer - det modernistiske eller det sosialkonstruktivistiske.

Det modernistiske perspektivet innebærer at det er mulig å beskrive virkeligheten gjennom vitenskap og empirisk kunnskap. Modernistene har genuin tro på at organisasjoner må være i stadig utvikling og at de til en hver tid streber etter å nå nye mål. Vi finner de instrumentelle teoriene innenfor det modernistiske paradigmet (Røvik, 2007).

Det sosialkonstruktivistiske perspektivet ser på organisasjoner som konstruksjoner som oppstår i sosiale relasjoner, avhengig av kontekst. De må altså forstås som et samspill mellom organisasjonen og omgivelsene. Organisasjonen er ikke nødvendigvis et middel for å oppnå mål, men har en egenverdi i form av utvikling av ideer og mening. Institusjonell teori knyttes ofte mot det sosialkonstruktivistiske paradigmet (ibid).

Det er i spenningsfeltet mellom disse to dominerende paradigmenes at retningen *pragmatisk institusjonalisme* har vokst frem. Man må altså ikke forstå fenomener som et «enten eller», det er mulig å studere det samme fra flere sider. Dermed skapes en helhetlig forståelsesramme rundt organisasjonsutforming. Endring i organisasjoner sees som en dialektisk prosess mellom motsetningene: det modernistiske og det sosialkonstruktivistiske, det instrumentelle og det institusjonelle og mellom endring og stabilitet. Ut av slike motsetninger vokser det ofte noe nytt – ny kunnskap, ny organisering eller en ny praksis. Men motsetninger kan også føre til balanse, en statisk balanse, da skjer det ingen endring (Røvik, 2007; Czarniawska&Sevon, 1996).

I et sosialkonstruktivistisk perspektiv med fokus på ordene og på det narrative, legges det vekt på at det er menneskene som forteller historien om endring. Hvordan historien fremstår, avhenger av hvem som forteller den. Teoretikere forteller sin historie og praktikerne forteller sin, men dersom avstanden mellom disse blir for stor er det vanskelig å definere ideen, og det er vanskelig å oversette den slik at den kan benyttes i andre organisasjoner. Derfor er samspillet mellom teoretikeren og praktikerne avgjørende for hvordan ideenes reiser går mellom ulike organisasjoner. Ingen av dem eier sannheten, men sammen kan de reflektere og bruke sine ulike kunnskaper og erfaringer i oversettelsen av komplekse organisasjonsideer (Czarniawska&Joerges, 1996).

Spørsmålet i denne sammenheng er i hvilken grad det er tilstrekkelig samhörighet mellom de som lanserer ideer om samfunnsansvar i EU, og de som skal sette ideene ut i livet i norske kommuner, slik at ideen blir til virkelighet og at det skapes en forskjell.

Med utgangspunkt i et modernistisk perspektiv hevdes det at det er strukturer og formelle retningslinjer som avgjør om implementering av en ny ide blir vellykket. Dersom ledelsen er tydelig, og arbeidsdelingen og hierarkiet i organisasjonen fungerer godt, vil endringsprosesser foregå relativt smertefritt. Ut i fra en slik teori får narrativene og de uformelle normene langt mindre plass (Christensen, 2009; Røvik, 2007). Men som sagt, i den pragmatiske institusjonalismen argumenteres det for å inkludere både strukturelle og kulturelle forhold (Røvik, 2007).

Translasjonsteorien beskriver den reisen ideer gjør fra den defineres som en idé og løsrives fra en organisasjon, til den er implementert og i bruk i en annen organisasjon. Med dette som

utgangspunkt kan vi forstå samfunnsansvar i offentlige anskaffelser som en ide som er på reise mellom EU og Norge, mellom Stortinget og kommuner/fylkeskommuner, og mellom politikere og praktikere (Røvik, 2007; Czarniawska&Joerges, 1996).

2.4.1 Translasjonsteori

«We watch ideas become quasi-objects, transgressing the barriers of local time and entering translocal paths, becoming disembedded (...). We watch them again, landing in various localities, becoming “re-embeddet”, materialized in action, and – when judged successful – becoming institutions, only to occasion anew the generation of ideas” (Czarniawska&Joerges, 1996, s 22).

Translasjonsteori handler i utgangspunktet om oversettelse av tekster – litterære og faglige. Hvilke språklige og kontekstuelle forhold må og kan en oversetter ta hensyn til? Hvem skrev originalteksten og i hvilken historisk, kulturell og geografisk sammenheng? Hvem er de som skal lese den oversatte teksten, hvordan skal teksten gjøres tilgjengelig for dem? Translasjonsteori knyttet til litteratur har vært i utvikling de siste 2000 årene (Røvik, 2007). Flere samfunnsforskere har tatt til ordet for at denne kunnskapen er nyttig også for å forstå det som skjer i og mellom organisasjoner når ideer er i bevegelse.

Dekontekstualisering

Dekontekstualisering handler om å skape en ide ut i fra en praktisk virkelighet ved å sette ord på det man gjør og lykkes med. Man løfter altså ideen ut av den praktiske sammenhengen, og synliggjør den (Røvik, 2007). Vi kan f eks tenke oss at det på et eller annet tidspunkt har blitt stilt krav om samfunnsansvar i en offentlig anskaffelse. Noen fanget opp denne praksisen og lanserte den som en ide flere burde benytte. Det kan ha vært et politisk vedtak som først utløste at miljøhensyn skulle inkluderes i offentlige anskaffelser, men det er allikevel praksis, en konkret erfaring, som i neste omgang kan gi grunnlag for å hente ut ideen og bringe den videre. Ideer kan bringes ut av de som har gode erfaringer de ønsker å dele med andre, eller hentes ut ved at aktører som er interessert i å finne nye løsninger leter etter gode erfaringer

eller «beste praksis». Dette kan gjøres gjennom systematisk forskning og evaluering og sammenligning av flere virksomheter (Røvik, 2007). Politiske føringer, og gjennom det økonomiske ressurser, vil ofte intensivere arbeidet med å søke etter god praksis. Politikerne har behov for å kunne dokumentere gode erfaringer når de skal argumentere for at flere skal implementere ideen. Politiske myndigheter har sterke påvirkningsmuligheter gjennom lovgivning og bruk av økonomiske incentiver, men de vil møte sterk motstand dersom de ikke også kan vise til at det finnes erfaring for at deres løsninger er de beste (Olsen, 2014).

Når det gjelder samfunnsansvar vil både politiske og faglige argumenter være nødvendige når en praksis skal løftes frem og bli til en ide som flere skal benytte. Dersom ideen er innovativ kan dette være en fordel da mange, både oppdragsgivere og tilbydere, søker nye løsninger i f eks miljøspørsmål.

Røvik (2007) lanserer fire faktorer som sentrale når en ide skal hentes ut fra en organisasjon, altså dekontekstualiseres. Disse er: *Suksess*, praksisen må oppleves og dokumenteres som vellykket. Det er *noe nytt*, praksisen representerer noe som er annerledes og bedre enn tidligere løsninger. *Anerkjennelse* og stolthet har også vist seg å være positivt i denne sammenheng. Det kan være at ideen kommer fra en organisasjon med spesielt godt renommé eller at praksisen har mottatt offentlige priser eller utmerkelser. Den siste faktoren handler om i hvilken grad praksisen faktisk er *mulig å oversette*, hvor komplisert den er og hvor avhengig ideen er av sin opprinnelsesorganisasjon for å leve.

Vi finner igjen noen av de samme tankene i teorier om spredning av innovasjon, også kalt diffusjon. Hvordan kan en innovasjon formidles til andre slik at de ønsker å ta den i bruk? Hvem skal gjøre det? Hvilke maktforhold spiller inn? Hvordan kan nettverk bidra til å tydeliggjøre og spre nye ideer? Hvordan kan innovasjonen gjøres tilgjengelig for andre organisasjoner slik at de fremstår som suksessrike, nye og passe forskjellige slik at de er mulige å adaptere (Fuglesang&Rønning, 2013; Røvik, 2007; Czarniawska&Joerges, 1996).

Den eller de aktørene som har ansvaret for å hente ut en ide, har en krevende oppgave. «Det er mennesker som gir ideene vinger slik at de faktisk kan bevege seg og reise ut i verden» (Fritt oversatt fra Czarniawska&Joerges, 1996). Translatøren, oversetteren eller utbringeren av ideen kan være en person i organisasjonen eller det kan være en ekstern aktør. Uansett må disse

både ha kunnskap om den virksomheten praksisen befinner seg i, og de må ha kunnskap om det å skape en praksis om til en ide, en ide som er planlagt benyttet også av andre organisasjoner (Røvik, 2007). Poenget er altså at hvordan ideer hentes ut av en virksomhet og i neste omgang presenteres for andre kan være av avgjørende betydning for hvordan ideen tas i mot og implementeres i nye organisasjoner, altså hvordan ideen kontekstualiseres.

Kontekstualisering

Vi har nå sett hvordan en vellykket praksis kan beskrives, teoretiseres og gjøres tilgjengelig for flere. Den neste etappen på reisen handler om at ideen skal presenteres for og implementeres i en ny organisasjon, den skal inn i en ny kontekst (Røvik, 2007). Vi kan dele denne prosessen inn to trinn. Det første trinnet handler om hvem som bestemmer at ideen skal lanseres og tas i bruk i den nye organisasjonen. Det andre trinnet handler om hvordan organisasjonen tar det nye i mot, og om ideen blir til ny praksis. Hvilke strukturerer ligger i organisasjonen som gjør det mulig å implementere nye ideer? Hva ligger i kulturen? Hvor stor påvirkning har omgivelsene, hvor viktig er å være lik andre? Og hva skjer med ideen når den er implementert i en ny organisasjon, er den helt lik eller er den ganske annerledes enn originalpraksisen (ibid)?

Hvordan skal man lansere en ny ide i en gruppe? Czarniawska&Joerges (1996) påpeker at *«man slår ikke ideen i hodet på folk, ideen må plantes varsomt slik at den gradvis kan vokse til»*. Nye ideer som blir presentert som ferdige produkter er vanskelig å implementere. Sett ut i fra et sosialkonstruktivistisk perspektiv er det nettopp samskapningen der medarbeidere og ledelse sammen tolker teksten som gir den beste grobunnen for at en ide skal bli til god praksis (Vabo&Stigen, 2004; Czarniawska&Joerges, 1996).

Men hva er det som gjør at ledelse velger å implementere en ide i sin organisasjon? Er det moter og trender? Er det fordi organisasjonen har et reelt problem som trenger nye løsninger? Er det en ny lov som krever endring? Eller er den nye ideen en innovasjon som kan bidra til vekst og økt lønnsomhet (Fuglesang, 2010; Vabo&Stigen, 2004; Meyer&Rowan; 1977/1983)? Er det omgivelsenes krav, slik vi finner det i myteperspektivet eller er det indre, kulturelle forhold som skaper endringen(Christensen, 2009)?

Oversetteren, den som skal presentere den nye ideen i en organisasjon må altså forstå og ha kunnskap om både kulturen og strukturen i organisasjonen for å skape en god dialog (Czarniawska&Joerges, 1996). Organisasjonskultur er, som tidligere nevnt, de uformelle normene og verdiene som gjennom år er etablert i virksomheten. Disse institusjonaliserte verdiene og normene «ligger i veggene», og nye ansatte blir introdusert til dem først og fremst gjennom praksis, omgangsform, symboler og vaner. De institusjonaliserte normene kan være taus kunnskap, eller de kan være uttalte og åpne (Christensen, 2009). Hvordan nye ideer tas i mot i organisasjonen er ofte avhengig av kulturen. Er det en kultur hvor man fremelsker endring og utvikling, og hvor forskningsresultater og andres gode erfaringer tas i mot med nysgjerrighet og åpenhet? Eller er kulturen preget av endringstrøtthet og at man er fornøyd med slik det er? Noen kan også bli engstelig for egen rolle og arbeidsoppgaver dersom det kommer noe nytt (Vabo&Stigen, 2004; Meyer&Rowan, 1977/1983). Og hvordan er de strukturelle forholdene tilrettelagt for endring? Er det en klar arbeidsdeling, er ledelsen tydelig og inkluderende, og har organisasjonen de nødvendige ressursene til å gjennomføre endringene (Christensen, 2009; Røvik, 2007)?

Det er altså ingen garanti for at ideen faktisk blir implementert og tatt i bruk, til tross for ledelsens eller omgivelsenes ønsker og forventninger. Ideen må presenteres på en måte som gjør at organisasjonen blir nysgjerrig og åpen for det nye, og at den tar ideen i mot. Så et sentralt spørsmål er altså hvordan ideen om at samfunnsansvar er presentert for og tatt i mot av norske kommuner?

Oversettelsesregler

I litterær oversettelsesteori er man opptatt av resultatet av oversettelsen. I hvor stor grad er det samsvar mellom originalteksten og den oversatte teksten? Har det vært gjort språkmessige endringer som har fått konsekvenser for flyten og stemningen i litteraturen? Hvilke ulike ord er valgt brukt og med hvilken begrunnelse? Er teksten oversatt ord for ord, eller har oversetteren endret på teksten? Er forfatterens budskap og skrivestil ivaretatt i oversettelsen (Røvik, 2007)? Denne type spørsmål kan vi også ta med oss inn i organisasjonsteorien. Røvik (2007) presenterer tre oversettelsesregler, og disse kan få betydning for om ideen benyttes eller ikke i den nye organisasjonen.

Den første oversettelsesregelen kalles *Den reproduserende modus*. Den innebærer at det skjer liten eller ingen endring av ideen på veien fra en organisasjon til den er etablert i en annen, ideen kopieres. Dersom ideen er kompleks og vanskelig å sette ord på, er den vanskelig å kopiere. Dersom ideen har form som en lovtekst eller prosedyre kan den lettere kopieres, og særlig i de tilfeller hvor det er stor likhet mellom organisasjonen der praksis oppsto og den virksomheten ideen skal implementeres i (Røvik, 2007; DiMaggio&Powell, 1983/1999).

Den andre oversettelsesregelen kalles *Den modifierende modus*, og innebærer at ideen kan endres og utvikles i moderat form, slik at den tilpasses den konteksten den skal til. Elementer i ideen kan trekkes fra eller legges til, tydeliggjøres eller dempes. Det interessante er hvem som foretar vurderingene om hvilke endringer som er akseptable og ikke. Er det den som henter ut ideen og lanserer den for en ny virksomhet? Er det ledelsen som bestemmer det, eller er det de medarbeidere som skal skape en praksis ut av ideen som får fullmakt til å tilpasse ideen til deres bruk (Røvik, 2007)?

Den radikale modus åpner, slik navnet tilsier, for at det kan gjøres en omfattende endring av ideen på veien fra en organisasjon til en annen. Dette kan være tilfellet for ideer som er vanskelig oversettbare fordi de er komplekse eller fordi de er svært tett knyttet til den organisasjonen der praksis oppstod (ibid). Man vil trolig diskutere om vi faktisk snakker om translasjon og overføring av en ide, når den blir radikalt endret.

Uansett hvilken av disse oversettelsesreglene som benyttes i det enkelte tilfelle, er målet at ideen eller innovasjonen skal implementeres og være nyttig i en ny organisasjon.

2.5 Refleksjon rundt valg av teorier

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i teorier om offentlig styring og institusjonell teori. Problemstillingene mine krever teorier som inkluderer både instrumentelle og institusjonelle elementer, fordi de er sammensatte og innebærer både strukturelle og kulturelle forhold. Jeg har allikevel lagt mest vekt på de institusjonelle teoriene fordi jeg finner disse spesielt nyttige for å belyse forholdene mellom politikk og praksis.

Jeg har forsøkt å få frem dynamikken mellom strukturelle og kulturelle forhold, mellom indre og ytre påvirkning og mellom top-down og bottom-up-styring.

Slik jeg viser i neste kapittel om refleksjon rundt metodevalg er det fullt mulig å kombinere ulike forståelsesrammer og ulike metoder, nettopp for å se et større bilde og for å forstå noen flere sammenhenger.

Kapittel 3 METODE

Utgangspunktet for min studie er en interesse og nysgjerrighet knyttet til hvordan samfunnsansvar kan fremmes gjennom offentlige anskaffelser. Den norske stat, fylkeskommuner og kommuner gjør årlig innkjøp for rundt 400 milliarder NOK (Anskaffelsesveileder, 2013), og jeg ønsker å finne ut om dette være en vesentlig faktor for å skape en bærekraftig utvikling. Det innebærer en kombinasjon av faktorene markedsøkonomi, politisk styring, globalt ansvar og solidaritet. Er det mulig å forene disse ulike og tilsynelatende motstridende elementene, og gjennom det benytte offentlige innkjøp for å fremme samfunnsansvar?

3.1 Problemstillinger

Det første viktige skrittet i prosessen var å utarbeide en god problemstilling knyttet til temaet. Jeg ønsket å finne ut mer om hvordan norske kommuner og fylkeskommuner benytter offentlige anskaffelser for å fremme samfunnsansvar. Den *enheten* jeg har valgt er altså kommuner/fylkeskommuner, heretter kalt kommuner (Silverman, 2011; Ringdal, 2007). For å konkretisere hva jeg faktisk ønsket å få vite mer om valgte jeg ut noen *variabler*, altså hvilke faktorer knyttet til kommunene som er det interessante i denne sammenheng. De variablene jeg ønsket å studere nærmere er: politisk styring, bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium og innovasjon (Ringdal, 2007). Etter å ha gjort en grundig kartlegging av faglige, historiske, politiske og kontekstuelle sider ved temaet, det som i denne oppgaven er beskrevet under kapittel 1 – Bakgrunn, kunne jeg formulere tre konkrete problemstillinger (Silverman, 2011):

Problemstilling nr. 1 ble formulert slik: *I hvilken grad, og hvordan legges det lokale politiske føringer for å fremme samfunnsansvar gjennom offentlige anskaffelser?*

Jeg kom frem til denne problemstillingen gjennom å lese rapporter, veiledere, stortingsmeldinger, handlingsplaner og forskrifter, samt å snakke med ansatte i Difi, Fremtiden i våre hender og Arbeidstilsynet. Dette ga meg mye informasjon om målsetninger, strategier og

utfordringer knyttet til temaet. Gjennom fokuset på EU, EØS-avtalen og fremveksten av Norge som en reguleringsstat ble jeg spesielt opptatt av lokalpolitikernes rolle.

Problemstilling nr. 2 er: *I hvilken grad benytter kommuner/fylkeskommuner handlingsrommet innenfor reglene om offentlige anskaffelser slik at tilbyders dokumenterte samfunnsansvar gir konkurransefortrinn? Hvordan begrunnes valgene knyttet til dette?*

Den andre problemstillingen henger nøye sammen med den første. Den handler om samsvar mellom de politiske føringene som er lagt og praksis. Her måtte jeg velge mellom å ha en generell problemstilling om krav om samfunnsansvar i offentlige anskaffelser, og en mer avgrenset om bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium. Begrunnelsen for at jeg valgte å se på forhold knyttet til tildelingskriterier er at samfunnsansvar inkluderer miljøhensyn, etiske/sosiale og økonomiske hensyn som virksomheter ivaretar, ut over det lovverk og reguleringer krever (EU Green Book CSR, 2001; Handlingsplan 2007-2010). For meg ble det derfor logisk å knytte samfunnsansvar til den faktoren i anskaffelsesprosessen som tydeligst skiller vinnere fra tapere i konkurransen, nemlig tildelingskriteriene. En ulempe ved å avgrense problemstillingen til å omhandle tildelingskriterier er at jeg mister informasjon om andre områder i anskaffelsesprosessen der også forventninger om samfunnsansvar fremmes, som f.eks. kvalifiseringskrav og kvalitetsbeskrivelser. Jeg valgte å løse dette dilemmaet ved å knytte et ekstra spørsmål til denne problemstillingen: *Hvordan begrunnes valgene knyttet til bruk eller ikke bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium?*

Problemstilling nr. 3 er: *Bidrar bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium til bærekraftig innovasjon hos tilbyder/leverandør?*

Denne problemstillingen er knyttet til det nære forholdet mellom begrepene samfunnsansvar og bærekraftig utvikling. I begrepet bærekraftig utvikling ligger det at fremtidige generasjoner skal sikres livsgrunnlag og velferd (EU Action Plan on the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy, 2008). Det innebærer å ta truslene mot klima og miljø på alvor, og at jordens ressurser fordeles på en mer rettferdig måte nå og for fremtidige generasjoner. Dette krever nytenkning, at vi utvikler innovative og bærekraftige løsninger. Innovasjon er *en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier* (Fuglesang, 2010; St.meld. nr. 7, 2008-2009, s 13). Det kan være krevende

både økonomisk og ressursmessig for en virksomhet å være innovative. Flere offentlige dokumentene setter fokuset nettopp på hvordan offentlige anskaffelser kan benyttes for å fremme innovative løsninger som er hensiktsmessige for klima- og miljøutfordringer og som er økonomisk lønnsomme.

Jeg har valgt å knytte en hypotese til hver av problemstillingene. Hypotesene bidrar til å gi retning i forskningen. De sier samtidig noe om mitt utgangspunkt, om mine antakelser om mulige sammenhenger (Ringdal, 2007). Et mål ved undersøkelsen er derfor å finne ut om jeg får bekreftet eller avkreftet mine hypoteser.

Jeg har nå definert tre problemstillinger og tre hypoteser knyttet til temaet om samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Jeg har nå behov for å utarbeide en hensiktsmessig forskningsdesign, altså en skisse over hvordan forskningsprosjektet mitt kan utformes (Ringdal, 2007).

3.2 Valg av metode

Min tilnærming til teamet er knyttet til at jeg både ønsket noen faktaopplysninger, og jeg ønsket informasjon om tankene bak de valgene som er gjort. Det innebærer at jeg befinner meg i et spenningsfelt mellom et positivistisk og et sosialkonstruktivistisk paradigme. Det *positivistiske* perspektivet legger vekt på såkalte «harde fakta», altså udiskutable sannheter. En *sosialkonstruktivistisk* innfallsvinkel legger vekt på hvordan man sammen kan tolke og skape mening rundt et fenomen (Silverman, 2011; Nyeng, 2010). For å få kunnskap om sammenhengene mellom de dokumentene jeg har lest, lokale politikeres føringer og den praksisen som utøves i kommunene, vurderte jeg det som mest hensiktsmessig å benytte to ulike metoder i studien.

For å få frem faktaopplysninger om samfunnsansvar ble benyttet eller ikke som tildelingskriterium og om dette skapte innovative løsninger, benyttet jeg *kvantitativ metode*. Kvantitativ metode er egnet for å fremskaffe konkrete, målbare data. Jeg benyttet denne metoden både gjennom tydelig avgrensede spørsmål som krevde konkrete svar i personlig

intervju, og gjennom kartlegging av utlyste konkurranser på nettportalen doffin.no (Silverman, 2011, Ringdal, 2007).

For å få informasjon om politiske føringer, og om begrunnelsene knyttet til bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium benyttet jeg personlig intervju hvor jeg stilte mer åpne spørsmål. Jeg hadde utarbeidet en semistrukturert intervjuguide, som hadde rom for en åpen samtale. Dette er en *kvalitativ metode* som fungerer bra for å få frem informantens kunnskap, tanker og meninger knyttet til temaet (Silverman, 2011; Nyeng, 2007).

Det å benytte flere metoder og å bevege seg i både en positivistisk og i en sosialkonstruktivistisk sfære kalles triangulering (Silverman, 2011). Noen mener at en slik tilnærming ikke gir god forskning, og at det er uhensiktsmessig å skifte fokus på denne måten (Nyeng, 2010). På den annen side er det flere teoretikere som hevder at det både er legitimt og faktisk svært nyttig å se fenomener fra flere sider på en gang, og at det i spenningsfeltet mellom det positivistiske og det sosialkonstruktivistiske oppstår ny kunnskap og ny erkjennelse. Fenomener er ofte sammensatt og krever ofte mer enn kun en enten-eller-forklaring (Czarniwska&Sevon, 1996; Røvik, 2007). Jeg synes at metodetrianguleringen i min studie fungerte godt, fordi jeg både får svar på mine helt konkrete spørsmål og fordi informantene får mulighet til å forklare hvorfor de velger som de gjør. Jeg får utvidet min forståelse av temaet, og belyst problemstillingene på grundig måte.

3.3 Rekruttering og gjennomføring

For å få belyst mine problemstillinger best mulig valgte jeg å intervjuer både politisk ledelse og innkjøpsledere i noen kommuner/fylkeskommuner (heretter kalt kommuner). Jeg sendte en forespørsel pr e-post til 13 kommuner der jeg fortalte litt om meg selv og om temaet for studien. Kommunene var dels valgt ut i fra geografi, da jeg ønsket å gjennomføre personlige intervjuer, og dels valgt ut i fra at de alle hadde innkjøpsstrategier som eksplisitt la vekt på samfunnsansvar. Strategiene lå tilgjengelig på kommunenes hjemmesider. Det var små,

mellomstore og store kommuner i utvalget, by- og landkommuner i seks fylker. Disse kommunene gjorde tilsammen totale innkjøp for i overkant av 32 milliarder NOK i 2012.

Jeg fikk raskt intervjuavtale med innkjøpsledere i 11 kommuner (en av innkjøpslederne hadde ansvar for innkjøp i tre kommuner). Det var imidlertid liten respons fra politiske ledere, fire takket nei på grunn av kapasitetsproblemer, seks svarte aldri og tre ordførere stilte til intervju. Både innkjøpsledere og ordførere fikk tilsendt intervjuguiden en ukes tid før avtalt intervju (vedlegg 1). Studien er godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste AS, og de jeg intervjuet ble informert blant annet om at alle kommuner og personer ville anonymiseres i rapporten.

Intervjuene tok fra 20 minutter til halvannen time. To av intervjuene ble gjennomført på telefon. Jeg noterte svarene underveis i intervjuet. Fordi det var relativt korte intervjuer, og fordi jeg benyttet en semistrukturert intervjuguide med til dels konkrete spørsmål, vurderte jeg denne metoden som mer hensiktsmessig enn å benytte lydopptak for deretter å transkribere intervjuet. Ulempen er selvfølgelig at man kan gå glipp av vesentlig informasjon eller misforstå noen utsagn (Silverman, 2011).

Jeg gjorde også en kartlegging av alle utlyste konkurranser innenfor bygg- og anleggsarbeid i en periode på to uker. Dette gjorde jeg gjennom å melde min interesse for konkurransen gjennom nettportalen doffin.no slik at jeg fikk tilgang til anskaffelsesdokumentene. Jeg registrerte meg på doffin.no som student ved Høgskolen i Lillehammer.

3.4 Analyse

Det å benytte både kvalitativ og kvantitativ metode fikk noen konsekvenser for valg av analysemetode. Når det gjaldt den kvalitative delen av undersøkelsen var det viktig for meg å systematisere dataene på en måte som gjorde at informantenes innhold og mening kom tydelig frem. For å få frem likheter, fellesnevnerne og eventuelle forskjeller på tvers av kommunene gjorde jeg en cross-case analyse. Et alternativ hadde vært å gjøre en vanlig case-

analyse, der man går mer i dybden på hver enkelt enhet man studerer (Silverman, 2011). Jeg systematiserte svarene i intervjuene både ut i fra tema og innhold. Jeg benyttet dels intervjuguiden som utgangspunkt og dels kategoriserte jeg svarene i de åpne spørsmålene slik at alle momentene ble tatt med (ibid).

Den kvantitative delen av undersøkelsen var denne enklere å analysere fordi jeg hadde konkrete spørsmål og få svaralternativer. Anbudstekstene for bygg- og anleggsarbeider ble systematisert i forhold til om de benyttet samfunnsansvar som tildelingskriterium eller ikke, og hvor mange som kun benyttet pris som tildelingskriterium. De spørsmålene i intervjuene hvor jeg ba om entydige svar ble systematisert på bakgrunn av de to eller tre svaralternativene informantene ga, f eks at de benyttet samfunnsansvar som tildelingskriterium *aldri, av og til eller ofte*. Jeg valgte å ikke gjøre ytterligere analyser av disse dataene ved f eks å benytte statistikkprogrammet SPSS, først og fremst fordi det var et lite datagrunnlag og fordi jeg gjennom å gjøre en enkel analyse fikk belyst problemstillingen på en tilfredsstillende måte. Jeg har derfor heller ikke utarbeidet en konseptuell modell som utgangspunkt for å se på årsakssammenhenger (Ringdal, 2007).

3.5 Validitet

Vitenskapsfeltet har et konstant og viktig fokus på kredibiliteten, troverdigheten, til et hvert forskningsprosjekt. At studien har høy validitet betyr at de funnene man presenterer har stor grad av gyldighet. Det betyr at man har benyttet metoder som faktisk måler det man hadde tenkt å måle (Silverman, 2011, Ringdal, 2007). Jeg har valgt å forske med utgangspunkt i tre problemstillinger knyttet til temaet samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Jeg har benyttet en metodetriangulering gjennom personlig intervju som innebærer både lukkede og åpne spørsmål, og gjennom kartlegging av konkurranser på doffin.no (Silverman, 2011).

Når det gjelder analysen av utlyste konkurranser innenfor bygg- og anleggsarbeider, så var denne konkret og funnene var udiskutable. Det finnes svært få muligheter for at jeg har gjort noen målefeil (Ringdal, 2007). Den delen av undersøkelsen vurderer jeg at har høy grad av validitet.

Når det gjelder den kvantitative delen av intervjuene, hvor målet var å få frem konkrete data knyttet til bruk eller ikke bruk av samfunnsansvar, så vurderer jeg validiteten som lavere. Jeg trodde det fantes mer statistikk knyttet til dette, og at informantene ville gi meg svar som f eks innebar hvor stor prosentandel av anskaffelsene som hadde samfunnsansvar som tildelingskriterium. Det fikk jeg kun av en informant, de andre benyttet begreper som *aldri, av og til og ofte*. Til å skulle være data knyttet til en kvantitativ studie vurderer jeg dette som noe upresist og usikkert. Metoden jeg benyttet målte ikke det jeg forventet at den skulle (Ringdal, 2007). Forklaringen på dette kan ligge både i at informantene manglet faktiske opplysninger, og at jeg stilte for upresise spørsmål uten å tydeliggjøre akkurat hva slag data jeg ønsket. Jeg har allikevel valgt å presentere og benytte de svarene jeg fikk, fordi jeg mener at de gir viktig informasjon om temaet, og spesielt når de settes i sammenheng med de forklaringene informantene gir om hvorfor samfunnsansvar ikke benyttes oftere som tildelingskriterium.

Når det gjelder vurdering av data knyttet til den kvalitative delen av intervjuet så er også dette komplisert. Metodens validitet er det mulig å vurdere, og denne vurderer jeg som høy, fordi intervjusituasjonen fungerte godt og jeg fikk svar som jeg opplevde som ærlige og oppriktige. Ved at jeg gjennomførte semistrukturerte intervjuer klarte jeg å holde fokus på de områdene jeg var mest interessert i å få belyst, og alle informantene (henholdsvis innkjøpsledere og ordførere) fikk de samme spørsmålene.

Disse resultatenes validitet er ikke knyttet til praksis, men til mening og forståelse. I et sosialkonstruktivistisk perspektiv er derfor de funnene jeg presenterer valide fordi jeg har formidlet det informantene har fortalt meg. Dette kalles fortolkningsvaliditet (Silverman, 2011). Andre mener imidlertid at det ikke er hensiktsmessig å snakke om validitet når det gjelder resultater i kvalitativ metode nettopp fordi det er umulig å vurdere informanters mening og tolkning som gyldig eller ikke gyldig (Nyeng, 2010).

Vi snakker om intern validitet av resultatene når den enheten som er undersøkt har stor grad av gjenkjennelse (Silverman, 2011). I min presentasjon av funnene er alle informanter anonymisert, da jeg gjennom å gjøre cross-case-analyse sammenfattet alle svarene. Jeg valgte å gjøre det fordi jeg antok at de jeg intervjuet da ville være åpnere om utfordringer knyttet til temaet. Jeg mener selv at dette fungerte etter hensikten, men jeg har også sett studier hvor det har vært helt åpent hvilke kommuner eller land man har studert, og funnene samsvarer i

stor grad med mine (Steindal, 2012; Renda et al, 2012). Det kan derfor hende det var unødvendig å foreta denne anonymiseringen. Men jeg kan altså ikke snakke om intern validitet i denne sammenheng, da resultatene fra den enkelte kommune ikke presenteres. Ekstern validitet innebærer at mange kjenner seg igjen i det som presenteres, altså at funnene kan generaliseres. Funn fra en kvalitativ metode kan være vanskelig å generalisere og denne studien omfatter relativt få kommuner. Jeg mener allikevel at nettopp metodetrianguleringen og stor grad av samsvar i funnene gjør at studien har en viss grad av ekstern validitet (Silverman, 2011; Nyeng, 2010; Ringdal, 2007).

3.6 Reliabilitet

Spørsmålet om *reliabilitet* eller etterprøvbarehet er også sentralt i vurderingen om troverdighet. Etterprøvbarehet henviser til at studien kan gjentas med de samme, eller tilsvarende, informanter og benytte de samme spørsmålene. Undersøkelsen foretas av en annen forsker. Dersom resultatene er sammenfallende kan vi si at studien har høy grad av reliabilitet, den er pålitelig (Silverman, 2011; Nyeng, 2010; Ringdal, 2007). Det er mest vanlig å snakke om reliabilitet når kvantitativ metode benyttes, men det er også de som ønsker en mer pragmatisk holdning til spørsmålet om objektivitet og reliabilitet også knyttet til kvalitative metoder. Man legger da vekt på forskerens evne til å være upartisk og saklig i møte med informantene. Andre hevder imidlertid at det er nærmest umulig å være helt objektiv fordi forskning handler om å gjøre valg og at disse blant annet styres ut i fra forskerens bakgrunn og profesjon (Nyeng, 2010). Dette betyr at forskeren må være åpen om eventuelle subjektive føringer, og at det kommer tydelig frem hva som er målsetningen med studien. Dersom forskeren har politiske, faglige eller økonomiske interesser knyttet til studien må også dette presenteres. Da først kan man vurdere om studien er troverdig. Åpenhet om slike forhold er en viktig del av de etiske hensyn forskeren må ta (Silverman, 2011; Nyeng, 2010).

Jeg har gjort disse etiske vurderingene for min egen del. Jeg har ingen partipolitisk eller økonomisk interesse knyttet til temaet samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Jeg kjente ingen av dem jeg intervjuet på forhånd, og ved at undersøkelsen er anonymisert er det ingen som vet hvilke kommuner som eventuelt blir trukket frem som spesielt vellykket, eller som har

store utfordringer knyttet til temaet. Men jeg påberoper meg ikke å være en 100 % nøytral forsker. Jeg har sterke ønsker og meninger om at Norge skal bidra til en mer bærekraftig utvikling. Jeg vil at mine skattepenger, gjennom offentlige innkjøp, skal brukes på en måte som er økonomisk forsvarlig, som ivaretar klima og miljø nå og for fremtiden, og jeg ønsker en mer rettferdig og solidarisk fordeling av jordas ressurser. Jeg ønsker med denne studien å sette søkelyset på hvordan samfunnsansvar i større grad kan fremmes gjennom offentlige anskaffelser.

Min semistrukturerte intervjuguide gjør det mulig for andre å gjøre en tilsvarende studie. Til tross for at intervjuene i flere tilfeller utviklet seg til å bli samtaler, så er resultatene analysert på bakgrunn av strukturen i intervjuguiden. En ny og tilsvarende studie vil imidlertid trolig få klarere funn dersom spørsmålene tydeliggjøres, slik jeg diskuterer det under avsnittet om metode. Når det gjelder kartleggingen av anbudsdokumenter, er disse offentlige og resultatene kan lett etterprøves, og man kan gjøre en tilsvarende kartlegging på et senere tidspunkt.

Jeg vil hevde at min studie har en transparent design som flere kan benytte i tilsvarende studier. Jeg mener også at mine funn er så interessante at de har ekstern validitet, slik at mange av landets kommuner og fylkeskommuner kan dra nytte av kunnskapen. Forhåpentligvis kan dette også være nyttig for sentrale myndigheter, da nettopp forholdet mellom sentrale myndigheter, lokale politikere og praksis er et viktig tema i denne studien.

3.7 Vurdering av forskningsdesign

Jeg har stilt mange spørsmål til meg selv underveis i denne prosessen: Har jeg laget en god forskningsdesign? Har jeg foretatt en hensiktsmessig avgrensning? Er problemstillingene for åpne eller for snevre? Er det lurt å benytte en metodetriangulering, og til og med hevde at det er fornuftig å bevege seg mellom to grunnleggende paradigmer og å benytte to ulike metoder? Har jeg stilt de riktige spørsmålene slik at jeg har fått den informasjonen jeg ønsket? Har jeg gjort de nødvendige etiske vurderingene og tatt disse på alvor?

Mine problemstillinger er direkte knyttet til det temaet jeg ønsker å forske på. Jeg kunne gjort undersøkelsen enklere og mer konkret ved å holde meg til en problemstilling istedenfor tre. Jeg hadde fått mer informasjon om den enkelte informants meningsinnhold dersom jeg kun benyttet kvalitativ metode, og jeg hadde fått frem flere konkrete data dersom jeg gjort en ren kvantitativ undersøkelse.

Når jeg allikevel konkluderer med at forskningsdesignen fungerte godt, er det begrunnet i at jeg ønsker en mest mulig helhetlig forståelse av temaet. Valg av problemstillinger gjør at jeg både kan vise flere sider av fenomenet, og samtidig er problemstillingene så avgrenset at de er håndterbare i en liten studie som denne. Innhenting av data og analysen av disse er beskrevet slik at metoden og fremgangsmåten fremstår som transparent og mulig å etterprøve. I all hovedsak har jeg utarbeidet hensiktsmessige spørsmål knyttet til problemstillingene slik de var mulig å operasjonalisere, altså å måle (Nyeng, 2010; Ringdal, 2007).

Så lenge man har et bevisst og åpent forhold til trianguleringens fordeler og ulemper kan dette med fordel benyttes. Det kan både få frem ulike type data som komplimenterer hverandre, og det kan gi et større bilde av et fenomen. Jeg synes at jeg bedre fanger opp denne helheten når jeg kan presentere både kvalitative og kvantitative data, og jeg kan gjøre mine analyser på bakgrunn av disse.

Min forskning foregår ikke i et vakuum, men i en samfunnsmessig kontekst. En kontekst der både historiske, politiske og økonomiske forhold spiller inn, og der jeg som stiller spørsmålene og tolker svarene også har en viktig rolle (Nyeng, 2010). Jeg mener selv at balansen i dette, inkludert etiske aspekter, både er belyst og vurdert slik at jeg totalt sett vurderer min forskning som troverdig.

Kapittel 4 RESULTATER AV UNDERSØKELSEN

I det følgende vil jeg presentere de funnene jeg gjorde gjennom mine undersøkelser om samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Informantene er innkjøpsansvarlige i elleve norske kommuner/fylkeskommuner (heretter kalt kommuner), tre ordførere, samt utlyste konkurranser på nettportalen doffin.no. En innkjøpsleder hadde ansvaret for tre kommuner, men jeg teller disse som selvstendige kommuner, slik at den delen av tallmaterialet omfatter totalt elleve kommuner.

Jeg sendte ut forespørsel til innkjøpsledere og politisk ledere i tretten kommuner. Jeg fikk intervju med innkjøpsansvarlige for elleve kommuner, og ordførere i tre kommuner. Dette innebærer en respons for innkjøpsledere på 85 %, noe som er bra. Når det gjelder respons fra politisk ledelse var denne på 23 %. Denne jeg anser som liten, men den informasjonen jeg fikk gjennom intervjuene bidro i stor grad til å belyse problemstillingene.

Presentasjonen av funnene er strukturert med utgangspunkt i problemstillingene.

4.1 Lokale politiske føringer

Problemstilling nr. 1: *I hvilken grad, og hvordan legges det lokale politiske føringer for å fremme samfunnsansvar gjennom offentlige anskaffelser?*

Min hypotese er at lokal politisk ledelse legger tydelige føringer om at samfunnsansvar skal fremmes gjennom offentlige anskaffelser.

Funnene her er basert på svar fra innkjøpslederne og ordførerne jeg intervjuet. Jeg spurte innkjøpslederne om det ligger politiske føringer for å fremme samfunnsansvar i kommunens anskaffelser, og hvordan dette eventuelt gjøres. Slik *tabell 1* viser mener innkjøpsledere i syv av de 11 kommunene at det ligger tydelige lokale politiske føringer for samfunnsansvar i offentlige dokumenter som er politisk behandlet. De aller fleste trakk frem kommunens innkjøpsstrategi som eksempel på dette.

Fire innkjøpsledere er enige i at det er politiske føringer i dokumentene, men at disse har liten betydning for praksis. Svært mange av innkjøpslederne etterlyser langt større engasjement, og tydeligere føringer for økonomiske prioriteringer fra politisk ledelse. Det ble også etterlyst

statlige retningslinjer, det blir for sårbart når den enkelte kommune skal ta stilling til hvilken plass samfunnsansvar skal i de kommunale innkjøpene.



Tabell 1

De tre ordførerne jeg intervjuet var samstemte om at de hadde stor makt knyttet til dette temaet, og at denne makten kan benyttes mer effektivt. Det var litt ulikt i hvor stor grad politikerne involverte seg i anskaffelsene. I større saker legger kommunestyret økonomiske føringer, men det handler som regel om å begrense pengebruken og ikke om å bruke mer for å fremme samfunnsansvar. En ordfører sa det slik: «Vi vil gjerne sette strenge miljøkriterier, men det fører fort til økte kostnader - og til syvende og sist er det pengene som rår».

Politikerne vurderer altså temaet som svært viktig, og de stoler på at deres ansatte i innkjøpsavdelingene er kompetente til å gjøre gode innkjøp, både når det gjelder pris, kvalitet og samfunnsansvar. Ordførerne hadde relativt god oversikt over nasjonale føringer, og hvordan disse var nedfelt i de kommunale innkjøpsstrategiene. De hadde også eksempler på bedrifter som var Fyrtårnsertifisert, at de hadde gode renovasjonsordninger, at de prioriterte lokale aktører for å minske transportkostnader, at de benyttet reserverte kontrakter og at det ble satt krav om lærlingeplasser. Alle ordførerne var innforstått med at f eks fairtradevarer og miljøhensyn kunne fordyre varene, og de mente at det var riktig å prioritere penger til dette. En ordfører hevdet også at det er viktig å vise at man er en «grønn kommune», det gir

kommunen et konkurransefortrinn i forhold å rekruttere yngre, kvalifisert arbeidskraft, og gjennom det øke antall innbyggere.

Jeg vurderer disse funnene som så entydige at jeg konkluderer med at min hypotese: *lokal politisk ledelse legger tydelige føringer om at samfunnsansvar skal fremmes gjennom offentlige anskaffelser*, bekreftes. Alle informantene mine hevdet at det ligger lokale politiske føringer gjennom innkjøpsstrategier og andre kommunale dokumenter om at man skal fremme samfunnsansvar gjennom kommunale innkjøp. Spørsmålet om hvordan det er i praksis er temaet for min problemstilling nr. 2.

4.2 Bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium

Problemstilling 2: *I hvilken grad benytter kommuner/fylkeskommuner handlingsrommet innenfor reglene om offentlige anskaffelser slik at tilbyders dokumenterte samfunnsansvar gir konkurransefortrinn? Hvordan begrunnes valgene knyttet til dette?*

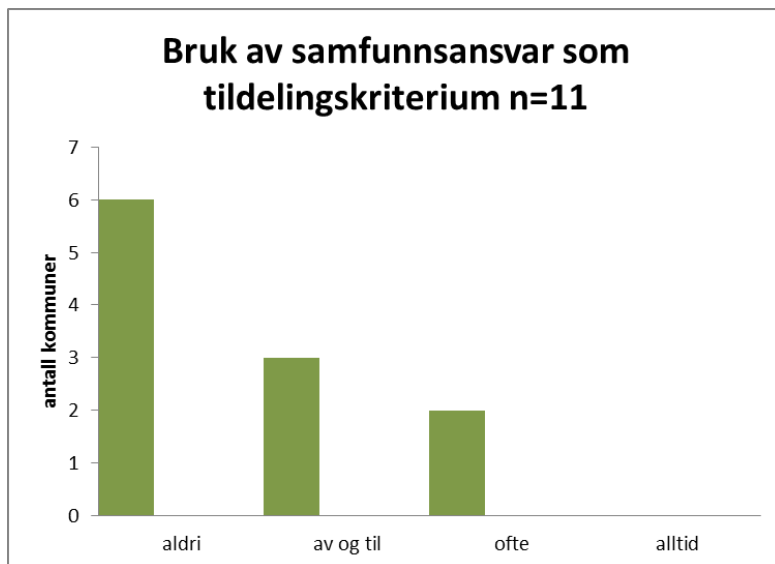
Min hypotese er at samfunnsansvar i liten grad benyttes som tildelingskriterium. Når det benyttes vektet disse kriteriene lavt, da pris vil være det viktigste.

Dataene i denne delen av undersøkelsen er basert på personlige intervju med innkjøpsledere i 11 kommuner, som alle har ansvar for å lage rammeavtaler på vegne av kommunen. I tillegg benyttet jeg data fra nettportalen doffin.no.

4.2.1 I hvilket omfang benyttes samfunnskrav som tildelingskriterium?

Jeg stilte spørsmålet om i hvilken grad samfunnsansvar ble benyttet som tildelingskriterium. Slik *tabell 2* viser var det seks av kommunene som aldri hadde benyttet dette, tre kommuner benyttet det av og til og to kommuner benyttet ofte samfunnsansvar som tildelingskriterium. En av de to sistnevnte hadde i sin innkjøpsstrategi mål om å stille miljøkrav som tildelingskriterium i 80 % av anskaffelsene, noe de også kunne dokumentere at de hadde oppnådd. Det var imidlertid ingen av de andre kommunene som hadde helt nøyaktig oversikt over hvor ofte de benyttet samfunnsansvar som tildelingskriterium. Mangel på gode rutiner for

registrering av dette er også nevnt i forskningsrapportene til Renda et al (2012) og Bergman et al (2012).

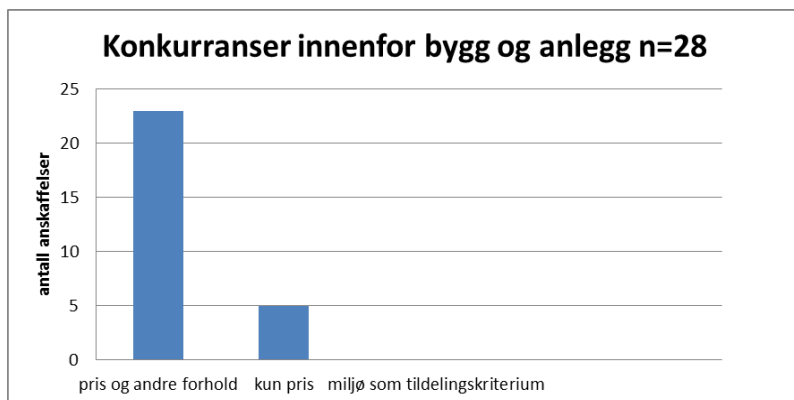


Tabell 2

På spørsmål om hva slags type samfunnsansvar de benyttet som tildelingskriterium svarte alle de fem kommunene at de kun benyttet miljøkriterier. Dette var blant annet knyttet til energibruk, utslipp av klimagasser på biler, papir- og kontorutstyr, møbler, økologisk mat, lyskilder, elektrisk drevet transportmidler, resirkulering, transportavstander, bruk av elektronisk handel, renovasjon og produktenes levetid. Ingen av kommunene hadde erfaring med å benytte sosiale/etiske forhold som tildelingskriterium. Dette er for øvrig funn som er i samsvar med de norske studiene fra Steria (2012) og fra Steindal (2012), som begge omhandler miljøhensyn og sosiale/etiske forhold i offentlige anskaffelser.

Dersom det skal være hensiktsmessig å benytte samfunnsansvar som miljøkriterium må dette vektet høyt nok til å gi et reelt konkurransefortrinn. De kommunene som hadde erfaring med dette vektet miljøhensyn i de fleste tilfellene med 10 – 30 %. Samtlige kommuner understreket at prisen alltid ble vektet høyest og over 50 %. Dette er funn i samsvar med studien fra Alhola (2012).

For å få flere data knyttet til denne problemstillingen kartla jeg alle kommunale konkurranser innenfor bygg og anlegg som ble offentliggjort på nettportalen doffin.no i en periode på to uker. Slik *tabell 3* viser var det totalt 28 anskaffelser og ingen av dem benyttet miljøhensyn som tildelingskriterium. 23 av anskaffelsene hadde flere tildelingskriterier enn bare pris, men prisen var alltid vektet høyest.



Tabell 3

Det var stor grad av samsvar mellom det innkjøpslederne jeg intervjuet sa, og de dataene jeg fikk gjennom å kartlegge utlyste konkurranser innenfor bygg og anlegg. Jeg fikk bekreftet min hypotese om at samfunnsansvar i liten grad benyttes som tildelingskriterium, at disse vektet lavt når de først benyttes og at prisen er det viktigste kriteriet for tildeling. Dette blir også bekreftet gjennom de begrunnelsene som ble gitt for ikke å benytte samfunnsansvar som tildelingskriterium.

4.2.2 Hvorfor samfunnsansvar ikke benyttes som tildelingskriterium?

Slik det fremgår av *tabell 4* var innkjøpslederne relativt samstemte om seks forhold når de begrunnet hvorfor de ikke i større grad benytter samfunnsansvar som tildelingskriterium der det er mulig og lovlig. Disse forholdene er økonomi, manglende mandat fra ledelsen, at andre metoder er mer egnet, manglende kunnskap, frykt for tilbudssvik og krevende kontrollopgaver av utenlandske varer.

Økonomi

Den første begrunnelsen handler om økonomi. I alle de elleve kommunene fasthold innkjøpslederne at deres mandat først og fremst er å skaffe kommunen varer og tjenester av best mulig kvalitet, til lavest mulig pris. Flere hadde eksempler på at miljøhensyn kunne gå ut over kvaliteten, eller at sosiale/etiske hensyn fordyrer varen, og at de da prioriterer kvalitet og pris. Noen refererte til dårlige erfaringer med å stille samfunnskrav fordi det ikke fungerte etter intensjonen. Et eksempel er kommune som stilte krav om at leverandør av matvarer til offentlige institusjoner skulle tilby en viss andel økologiske alternativer og en viss andel fairtradevarer. Men når institusjonene skulle gjøre sine innkjøp valgte de alltid leverandørens billigste varer, og det var sjelden den økologiske maten eller fairtradevarene.

Manglende mandat fra ledelsen

Den andre begrunnelsen for ikke å benytte samfunnsansvar som tildelingskriterium var manglende føringer og støtte fra kommunens politiske og administrative ledelse. Innkjøpsledere i 10 av kommunene hevdet at det må foreligge tydeligere prioriteringer dersom miljøhensyn og sosiale/etiske forhold skal fremmes gjennom anskaffelsene, ut over det loven pålegger. Som en innkjøpsleder uttrykte det: *«Det er alt for lite bevissthet rundt dette! Så lenge temaet ikke er på den politiske dagsorden, blir heller ikke rådmennene målt på det – og da blir det heller ikke prioritert»*. Flere ønsket også tydeligere lovgivning, og flere og strengere kriterier satt av EU. En innkjøpsleder uttalte: *«En liten nasjon som Norge og en kommune som oss kan ikke gjøre så mye. Det er EU som kan tvinge de store virksomhetene til å ta mer samfunnsansvar, det er de som må sette standarder som kan bidra til å skape en forskjell»*.

Dette kan oppfattes å stå i motsetning til funnene knyttet til problemstilling nr. 1 om at det foreligger klare politiske føringer, men det kan også tolkes dithen at finnes generelle skriftlige føringer i offentlige dokumenter, men at man ønsker større engasjement også knyttet til konkrete anskaffelser.

Andre metoder er mer egnet

Den tredje begrunnelsen ni av kommunene oppgav, var at de heller benytter andre metoder enn tildelingskriterier for å fremme hensyn til miljø og sosiale/etiske forhold. Dette kan være

som kvalifiseringskrav, krav i kontrakten eller å inkludere f eks miljøkriterier i kravspesifikasjonen. Noen påpekte at kontraktsforhold er den beste måten å fremme samfunnsansvar på, da de kan følge opp tett gjennom hele avtaleperioden. Flere mente og at miljøhensyn blir best ivaretatt gjennom å stille krav om at leverandøren har Miljøtårnsertifisering, og at varer har Svanemerking eller lignende. De ønsket at også sosiale/etiske forhold inkluderes i denne sertifiseringen. Noen mente og at ved å stille kvalifikasjonskrav knyttet til samfunnsansvar blir innkjøpsprosessen mer transparent og mer rettferdig enn når man skaper konkurranse rundt dette. Det er også svært vanskelig å lage gode kriterier for samfunnsansvar som er direkte knyttet til varen eller tjenesten som skal kjøpes, og som kan operasjonaliseres, altså måles, på en måte som gjør det mulig å skille tilbyderne fra hverandre.

Noen få kommuner benytter reserverte kontrakter (konkurranse kun for arbeidsmarkedsbedrifter), og noen få stiller krav om at tilbyder skal ha lærlingeplasser når det er aktuelt. Alle understreket at for å fremme samfunnsansvar må man ha dette fokuset gjennom hele anskaffelsesprosessen, fra planleggingsstadiet til kontraktsoppfølgingen.

Mangelfull kunnskap

Som en fjerde forklaring oppgav ni av kommunene at de har for liten kunnskap, både om miljøhensyn og om sosiale/etiske forhold, til å benytte samfunnsansvar som tildelingskriterium. Flere har vært på kurs i regi av Difi (Direktoratet for forvaltning og ikt), og de benytter Difis nettsider aktivt for å få oversikt over f eks gjeldende miljøkriterier satt av EU, andre land eller Norge. Dette er imidlertid et så komplisert område at det i mange tilfeller krever spesifikk kunnskap, og i sær dersom miljøhensyn skal gi konkurransefortrinn. Mange av kommunene var allikevel svært fornøyd med det tilbudet Difi gir, men de ønsker mer konkret hjelp og mer opplæring. Ingen av kommunene har ansatte med spesifikk kompetanse på miljøforhold, så de er avhengige av bistand fra Difi i mange tilfeller. Flere benytter også Difis maler for tilbyders egenerklæring om sosiale/etiske forhold, og standardformuleringer knyttet til arbeidsforhold. Men det å benytte disse som tildelingskriterium, og kreve noe ut over det loven pålegger og slik at det gir konkurransefortrinn krever enda større kunnskap om både markedet, feltet og hvilke muligheter som finnes.

Det å benytte samfunnskrav som tildelingskriterium er også beheftet med flere juridiske implikasjoner. Eventuelle klager er kostbare og ressurskrevende, og derfor blir de juridiske aspektene grundig behandlet gjennom hele anskaffelsesprosessen. Alle kommunene har ansatte med svært god kompetanse på jus og økonomi, men i liten grad ansatte med spesifikk kunnskap om miljø og sosiale/etiske forhold, selv om noen har ansatte med et spesielt fokus på disse områdene. Noen mente at større grad av innkjøpssamarbeid på tvers av kommunene vil heve kompetansenivået og minske sårbarheten. Andre argumenterte for at dette vil medføre store og omfattende anbud, og dermed utelukke lokale små og mellomstore bedrifter. Dette kan igjen få uheldige konsekvenser både når det gjelder miljøhensyn knyttet til transport, og i forhold til arbeidsplasser og gjennom det sosial og økonomisk trygghet i lokalsamfunnet.

Frykt for tilbudssvikt

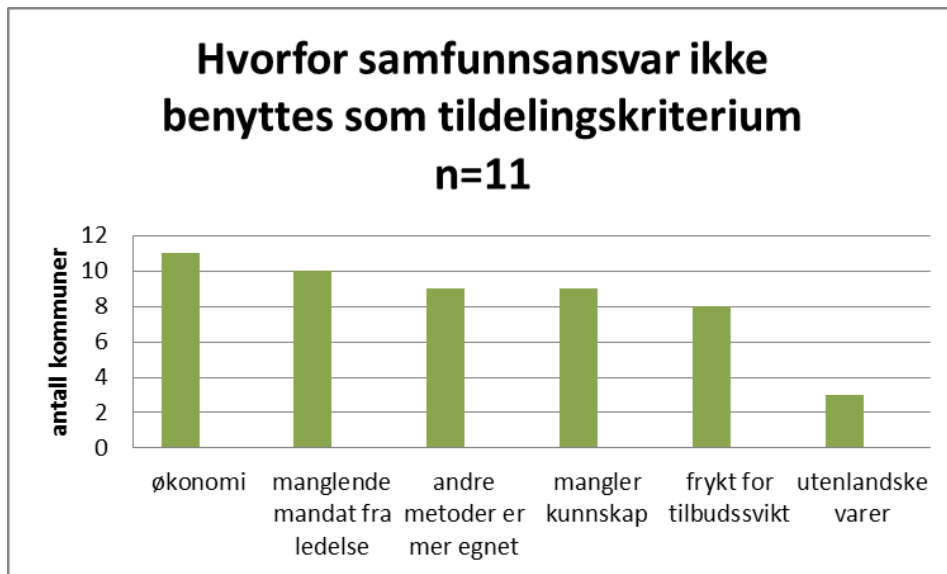
En femte begrunnelse for ikke å stille for strenge krav om samfunnsansvar er at oppdragsgiverne er redde for å ikke få inn gode og mange nok tilbud. I åtte av kommunene understreket innkjøpslederne at deres mandat og oppgave først og fremst er å skaffe de varer og tjenester som kommunen har behov for, og som i mange tilfeller er lovpålagte. Derfor kommer miljøhensyn og sosiale/etiske hensyn ofte i annen rekke.

Utenlandske produkter

Til sist påpekte også noen at det å stille etiske krav krever kompetanse og mulighet for å følge opp disse gjennom avtaleperioden. Dette er særlig komplisert når det gjelder varer som er produsert i land hvor man f eks vet at det ofte benyttes barnearbeid.

Flere av kommunene har fairtradekaffe på kommunehuset. Samtlige innkjøpsledere sa imidlertid at dette kun er for å vise utad at man tar samfunnsansvar, men at betydningen er minimal. De hevdet at dersom man stiller krav om at alle kommunens leverandører skal tilby fairtradeprodukter vil det fått en reell betydning. Fairtradeprodukter er imidlertid i en del tilfeller noe dyrere enn andre varer, og dermed er det et lite marked for slikt, noe flere av informantene beklaget. En innkjøpsleder stilte seg imidlertid tvilende til om fairtrademerking

faktisk innebærer at arbeidsforholdene og lønningene til arbeiderne eller bøndene er tilfredsstillende, da dette er vanskelig å kontrollere. Disse funnene er i samsvar med forskningen fra *Framtiden i våre hender* (Steindal, 2012).



Tabell 4

Det er altså lett å finne hindringer når man forsøker å benytte samfunnsansvar som tildelingskriterium i offentlige anskaffelser. Og som tidligere sagt - samtlige informanter understreket av deres mandat er å skaffe best mulig varer og tjenester til den laveste prisen, og at samfunnsansvar derfor i mange tilfeller ikke blir prioritert.

Jeg fikk med dette bekreftet min hypotese om at prisen er det viktigste kriteriet i kommunale innkjøp. Men jeg fikk også en mer utfyllende forklaring knyttet til dette, som viser hvor sammensatt og komplisert temaet er.

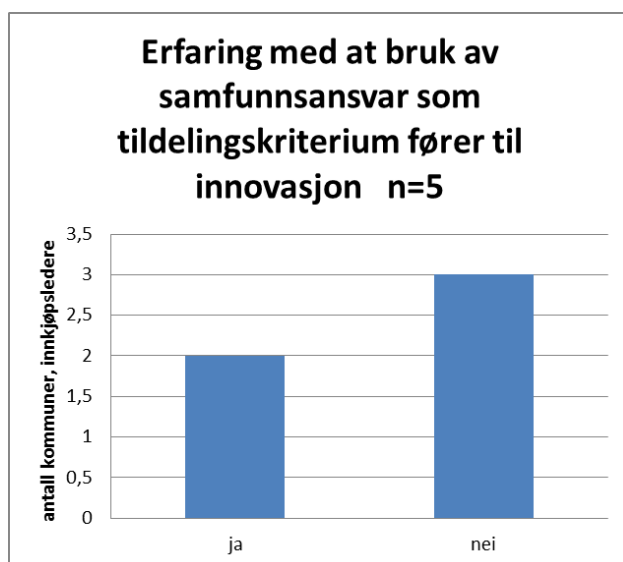
4.3 Innovasjon

Den tredje problemstillingen er knyttet til bærekraftig innovasjon. *Bidrar bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium til bærekraftig innovasjon hos tilbyder/leverandør?*

Er det slik at oppdragsgiver kan stimulere tilbydere til å utvikle nye varer eller tjenester, nye produksjonsmåter eller nye måter å organisere virksomheten på, og som er økonomisk lønnsomt i et langsiktig perspektiv (Fuglesang 2010)?

Min hypotese er at i de tilfeller hvor kommunene benytter samfunnsansvar som tildelingskriterium fungerer dette innovativt ved at tilbyder/leverandør tenker nytt og kreativt for å vinne konkurransen.

Slik det fremgår av tabell 2 var det fem kommuner som oppgav at de av og til eller ofte benyttet samfunnsansvar som tildelingskriterium. Slik *tabell 5* viser var det to av disse som kunne vise til at dette hadde ført til innovative løsninger hos leverandør. Tre hadde ikke registrert noe slikt, men de tror at bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium kan føre til innovative løsninger.



Tabell 5

Ingen nevnte erfaring med *førkommersielle anskaffelser*, som nettopp skal være et samarbeid mellom oppdragsgiver, forskning og leverandør for å stimulere til innovasjon (Anskaffelsesveileder, 2013). Noen av innkjøpslederne trodde at innovative løsninger knyttet til

miljø er mer vanlig i anskaffelser innenfor bygg og anlegg. Flere innkjøpslederne etterlyste politisk engasjement også knyttet til innovasjon. De hevdet at ved å stille tydeligere miljøkrav vil markedet innsnevres for en periode og produktene blir dermed dyrere. Derfor må det ligge politiske føringer knyttet til slike anskaffelsesprosesser. En innkjøpsleder sa det på denne måten: *«Kjøp av morgendagens produkter koster ofte noe mer, men det vil som regel alltid være lønnsomt på lengre sikt. Det krever politisk engasjement og klare føringer for at det skal skje i praksis».*

De tre ordførerne var enige om at tydelige krav innenfor miljø fører til innovasjon. De mente at oppdragsgivere i stor grad legger premissene for hvilke varer og tjenester de vil kjøpe, og at dette fører til at tilbydere må tenke nytt og kreativt og gjennom det å utvikle innovative løsninger. Et eksempel som ble nevnt var at oppdragsgiveres krav om miljøvennlige biler fører til at bilprodusentene konkurrerer om å tilby de mest miljøvennlige produktene.

Jeg fikk gjennom denne undersøkelsen ikke bekreftet min hypotese om at bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium fungerer innovativt ved at tilbyder/leverandør tenker nytt og kreativt for å vinne konkurransen. Det er få som benytter samfunnsansvar som tildelingskriterium, og de som gjorde det hadde i liten grad konkrete erfaringer med at dette fører til innovasjon. Det er for få respondenter og for usikre data til å trekke noen slutning knyttet til problemstilling nr. 3, og min hypotese kan derfor hverken bekreftes eller avkreftes.

4.4 Oppsummering av funnene

Jeg fikk gjennom min undersøkelse bekreftet to av tre hypoteser. Jeg kan trekke konklusjonen om det foreligger klare lokale politiske føringer, først og fremst gjennom offentlige dokumenter, om at samfunnsansvar skal fremmes gjennom kommunale innkjøp. Men praksis viser at samfunnsansvar i liten grad benyttes som tildelingskriterium slik at det gir konkurransefortrinn. Det er pris som er avgjørende for hvem som vinner anbudet, om enn i kombinasjon med kvalitetskriterier knyttet til varen eller tjenesten. Begrunnelsene for hvorfor samfunnsansvar ikke benyttes i større grad som tildelingskriterier er knyttet til økonomi,

manglende mandat fra ledelsen, at andre metoder er mer egnet, manglende kunnskap, frykt for tilbudssvik og krevende kontrolloppgaver av utenlandske varer.

Jeg kan ikke trekke noen slutninger om hypotesen om at samfunnsansvar som tildelingskriterium fører til innovasjon, da jeg fikk alt for få data knyttet til denne problemstillingen. Denne problemstillingen og funnene knyttet til den blir derfor ikke behandlet under drøftingen i kapittel 5.

Mine resultater har mange likhetstrekk med resultatene i Sterias (2012) studie om miljø- og samfunnsansvar i norske innkjøpsprosesser. Den viser at innkjøpere er opptatt av miljø- og samfunnsansvar, men at de i liten grad gjør noe med det i praksis. Det er pris og kvalitet som avgjør valg av leverandør. De konkluderer også med at miljø er langt mer modent enn sosiale/etiske forhold, og at oppdragsgivere opplever det som enklere å stille miljøkrav enn sosiale/etiske krav. Oppdragsgiverne etterlyser blant annet tydeligere politisk styring og et klarere regelverk, og de ønsker mer kunnskap om hvordan man kan stille krav knyttet til miljø og sosiale/etiske forhold (Steria, 2012).

Det interessante nå er å drøfte hvordan vi kan forstå disse funnene. Hva er grunnen til at de lokale politiske føringene i så liten grad vises i praksis?

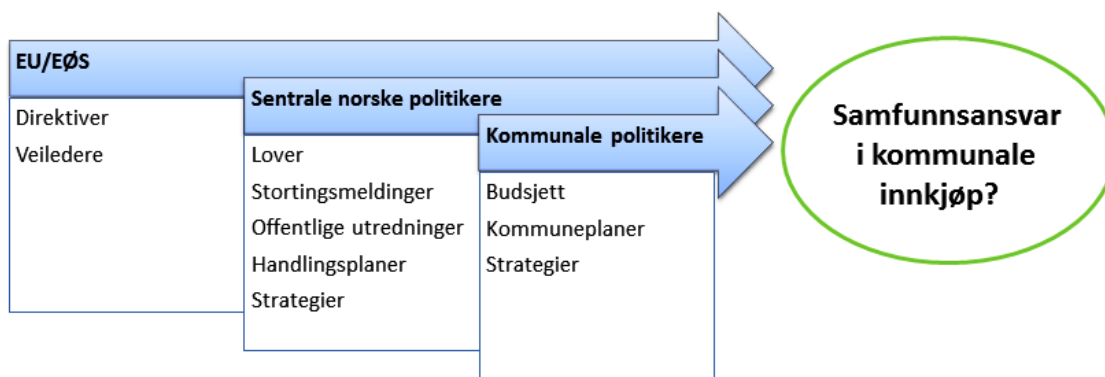
Kapittel 5 DRØFTING

Gjennom intervjuer med innkjøpsledere og ordførere, og gjennom kartlegging av anbudsdokumenter på doffin.no gjorde jeg noen interessante funn knyttet til temaet om hvordan samfunnsansvar kan fremmes gjennom offentlige anskaffelser. De viktigste funnene er:

1. Både ordførere og innkjøpsledere er enige om at det ligger tydelige lokale politiske føringer om at samfunnsansvar skal fremmes gjennom kommunale innkjøp. Dette kommer til uttrykk blant annet i kommunenes innkjøpsstrategi. Noen innkjøpsledere hevder imidlertid at dette kun er føringer på papiret som får liten praktisk betydning.
2. Samfunnsansvar, som miljø og sosiale/etiske forhold, benyttes i svært liten grad som tildelingskriterier. Det er alltid pris, eventuelt i kombinasjon med andre kriterier, som avgjør hvilken leverandør som vinner anbudet.
3. Begrunnelsene for å ikke i større grad benytte samfunnsansvar som tildelingskriterium er knyttet til økonomi, manglende mandat fra ledelsen, at andre metoder er mer egnet, manglende kunnskap, frykt for tilbudssvik og krevende kontrolloppgaver av utenlandske varer.

Dataene knyttet til problemstilling nr. 3 om innovasjon er så få at jeg ikke kan trekke noen konklusjon. Disse er derfor ikke behandlet i denne drøftingen.

Den følgende drøftingen er konsentrert rundt to hovedtemaer, slik det vises i *illustrasjon 1*: Hvordan kan vi forstå prosessene om overføring av politikk fra EU til Norge, når det gjelder samfunnsansvar i offentlige innkjøp? Og hvordan kan vi forklare sammenhengen mellom disse føringene og den praksisen som utøves i norske kommuner?



Illustrasjon 1

5.1 Politisk makt og avmakt

Det første funnet er knyttet til problemstilling nr. 1: *I hvilken grad, og hvordan legges det lokale politiske føringer for å fremme samfunnsansvar gjennom offentlige anskaffelser?*

Både ordførere og innkjøpsledere er enige om at det ligger tydelige lokale politiske føringer for at samfunnsansvar skal fremmes gjennom kommunale innkjøp. Dette er dokumentert i kommunale handlingsplaner og strategier. De fleste av disse er utarbeidet med utgangspunkt i tilsvarende dokumenter fra EU og fra sentrale norske myndigheter.

Hvordan kan vi forstå prosessene der ideer som har oppstått i EU blir synliggjort i norske kommunale innkjøpsstrategier?

Lokalpolitikk knyttet til temaet samfunnsansvar i offentlige anskaffelser må sees i sammenheng med sentrale politiske føringer. Sentral politisk makt er Storting og regjering. Disse får tydelige retningslinjer fra EU, gjennom EØS-avtalen. Dette kan vi forstå som typisk «top-down»-styring, slik illustrasjon 1 viser (Börzel&Panke, 2013). Det innebærer at norske myndigheter har begrensede påvirkningsmuligheter når det gjelder de juridiske prosessene i EU (NOU, 2012:2; Austvik, 2002). Norge blir på mange områder ledet av EU.

5.1.1 Fra EU til sentrale norske myndigheter

Dekontekstualisering og kontekstualisering

Det er i første omgang naturlig å rette fokuset mot hvordan ideen om samfunnsansvar i offentlige anskaffelser bringes ut fra EU og lanseres i Norge, altså hvordan ideen dekontekstualiseres (Røvik, 2007; Czarniawska&Joerges, 1996). Direktivene om offentlige anskaffelser er utformet slik at de angir en tydelig retning og noen definerte minstestandarder, men uten å være for rigide (Veggeland, 2010; Claes&Førland, 2010). Målet med dette er å gjøre regelverket tilgjengelig og akseptabelt for medlemslandene. Innenfor rammen av en translasjonsteoretisk forståelse kan vi se dette som en måte å oversette ideen på som er tilpasset mottakerne (Røvik, 2007; Czarniawska&Joerges, 1996). Ved å formulere teksten i direktivene på denne måten kan man oppnå integrasjon, og samtidig ivareta behovet for nasjonale tilpasninger.

De som formulerer teksten, oversetterne, har en svært viktige roller i denne prosessen. De må formidle suksess og stolthet når de presenterer det nye, da har ideen størst mulighet til å bli godt mottatt (Røvik, 2007). De personene i EU som har ansvaret for å lansere ideer, nye tiltak og regelverk om samfunnsansvar i offentlige anskaffelser må ha tilstrekkelig kjennskap om temaet slik at det oppfattes som seriøst og erfaringsbasert. De må også ha kunnskap om sentrale forhold i de landene som skal implementere ideen (Røvik, 2007; Czarniawska&Joerges, 1996; Meyer&Rowan, 1977/1983). Direktivene er, som sagt, ikke produkter som må kopieres, og imitasjon eller mimetisk isomorfi er derfor ikke nødvendigvis et mål (Røvik, 2007; DiMaggio&Powell, 1983/1991). Tvert i mot kan man hevde at direktivene skaper det nødvendige rom for at innholdet skal tolkes og omformuleres slik det utvikles en ny og bedre praksis i den aktuelle konteksten. Altså en oversettelse i modifisert modus (Røvik, 2007).

EU har formulert et regelverk knyttet til offentlige anskaffelser som sentrale politikere i Norge har tatt i mot, og samtidig gjort til sitt eget. Ideen om samfunnsansvar i offentlige anskaffelser er kontekstualisert, altså tilpasset norske forhold (Røvik, 2007). Dette er gjort gjennom offentlige dokumenter som lover, forskrifter, handlingsplaner, strategier, veiledere, Stortingsmeldinger og utredninger (Anskaffelsesveileder, 2013; Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser, 2012; St.meld. nr. 10, 2008-2009; St.meld. nr.7, 2008-2009; Handlingsplan, 2007-2010). Norge har gjennom dette arbeidet trukket veksler på

EU's arbeid, og mye er hentet direkte fra f eks veilederne Buing Green (2011) og Buying Social (2010). Translasjonsprosessen, fra ideen om samfunnsansvar i offentlige anskaffelser ble lansert av EU og til den ble tatt i mot av norske sentrale myndigheter, kan sånn sett vurderes som vellykket.

Isomorfi – moter og trender

Men hva var grunnen til at Norge så tilsynelatende raskt og problemfritt tok i mot direktivene om offentlige anskaffelser og strategier og veiledere om samfunnsansvar, og gjorde de til sine? Myteperspektivet legger vekt på omgivelsenes påvirkning, krav og forventinger om endring (Christensen, 2009). Samfunnsansvar kan sees på en slik måte. EU og resten av verdenssamfunnet forventer at Norge tar ansvar for miljø og sosiale/etiske forhold. Dette kan vi forstå ut i fra institusjonell teori om isomorfi eller likhet (DiMaggio&Powell, 1983/1991). Det er naturlig å tenke seg at Norge måtte implementere ideen om samfunnsansvar fordi direktivene og føringene fra EU var så tydelige på at dette skulle prioriteres. Sånn sett kan Norges implementeringsprosess sees som et resultat av tvangsmessig isomorfi. Men vi kan også forstå dette som en normativ prosess (ibid). Norge står utenfor EU, men identifiserer seg i stor grad med mange av medlemslandene, spesielt i Nord-Europa. Derfor har det oppstått et behov for å være like gode og helst bedre enn disse landene i sentrale spørsmål. Dersom man i tillegg ser samfunnsansvar som en mote eller trend, er det ekstra viktig å vise at man følger med og tilpasser organisasjonen til dette (DiMaggio&Powell, 1983/1991; Meyer&Rowan, 1977/1983). Det er ingen tvil om at spesielt klima og miljøspørsmål får stor oppmerksomhet i våre dager, både nasjonalt, i EU og ikke minst globalt. Norge deltar på flere områder og nivåer i dette arbeidet.

Meningsfulle endringer

Det kan også være andre forklaringer på at sentrale norske myndigheter har satt stort fokus på hvordan samfunnsansvar kan fremmes gjennom offentlige anskaffelser. Samfunnsansvar knyttet til miljø, solidaritet og forsvarlig økonomi har vært en viktig del av Norges identitet som nasjon. Derfor oppleves også EUs føringer om økt fokus på miljø, sosiale og etiske forhold som meningsfulle for norske politikere (Vabo&Stigen, 2004). Klimaendringer er et alvorlig problem

som hele verden retter søkelyset mot, og gode tiltak som kan bidra til en mer bærekraftig utvikling sees på som nyttige og nødvendige. Implementering av slike ideer er ekstra virksomme dersom de belegges med empiri, slik også teorier om spredning av innovasjon viser (Sundbo&Gallouj, 2002; Edquist, 2005). Dette gjøres i stor grad gjennom rapporter fra FNs klimapanel og gjennom nasjonale rapporter og målsetninger om utslippskutt. Det er ingen tvil om at spesielt klimaendringer sees på som et alvorlig problem av store deler av befolkningen, og sånn sett kan forstås både som en reell utfordring man ønsker å gjøre noe med, men også som en trend fordi det er så stor internasjonal oppmerksomhet knyttet til temaet (Vabo&Stigen, 2004; DiMaggio&Powell, 1983/1991).

Endringer som utgjør en «passe forskjell» for organisasjonen er lettere å implementere enn der det er behov for radikale omstruktureringer, eller når det kreves at ideen skal kopieres og implementeres skjematisk (Røvik, 2007; DiMaggio&Powell, 1983/1991). En modifierende oversettelsesmodus krever dialog og samspill. En samskaping både mellom de som lanserer ideen og de som skal motta den, og mellom de ulike aktørene i mottakerorganisasjonen (Røvik, 2007). Man kan forstå direktivene slik at de nettopp er utformet for at medlemslandene skal utvikle sin modifiserte versjon, og at det gjennom en dynamisk prosess skapes noe nytt som gir mening de til berørte aktørene (Røvik, 2007, Vabo&Stigen, 2004; Czarniawska&Sevon, 1996). Fordi dette har vært en vellykket translasjonsprosess der EUs ideer om samfunnsansvar i offentlige innkjøp er implementert i norske offentlige dokumenter, kan det det se ut som om samspillet og samskapingen i og mellom departementene har fungert godt (Røvik, 2007; Czarniawska&Joerges, 1996). Så hvilken rolle har politikerne spilt i denne prosessen?

Politikk vs. regulering

Oversettelsesprosessen fra EU til sentrale norske politikere har tilsynelatende vært vellykket når det gjelder implementering av innholdet i anskaffelsesdirektivet og EUs holdninger til samfunnsansvar. Vi må allikevel stille spørsmål om sentrale norske politikere opplever å ha et reelt valg når det gjelder å inkludere EUs regelverk og politikk. Med bakgrunn i teoriene om *det nye demokratiet* er det lett å trekke slutningen om at det er lovene og reglene som styrer, i større grad enn politikerne (Amdam&Veggeland, 2011). Flere hevder at norske politikere ikke

har så stor makt som de en gang hadde, nettopp fordi EØS-avtalen legger så sterke premisser for utviklingen av det norske samfunnet (NOU 2012:2; Olsen, 2014).

Gjennom nettverksstyring der både offentlige og private aktører inngår, i og utenfor Norge, har mye av makten forsvunnet ut av politikernes hender. Dette, i kombinasjon med at EUs regelverk, tilsynsorganer og domstoler har stor makt også i Norge, gjør at selve begrepet *politiske føringer* har fått ny mening (Amdam&Veggeland, 2011; Veggeland, 2010; Torfing&Sørensen, 2005). Politikere kan altså legge føringer gjennom offentlige dokumenter, budsjetter og prioriteringer, men disse får kun kraft dersom de er i tråd med EUs regler. Det kan derfor tenkes at norske politikere ville ha valgt andre og mer offensive tiltak for å fremme samfunnsansvar gjennom offentlige anskaffelser dersom de ikke hadde vært bundet av EØS-avtalen. Mange har gitt uttrykk for en avmaktsfølelse i forhold til EU, og kampen for å styrke de folkevalgte rolle er viktig for mange.

5.1.2 Fra sentral til kommunal styring

Så hvordan går veien videre, fra de sentrale politikerne til lokale kommunale politikere?

Både ordførere og innkjøpsledere var enige om at det gjennom kommunale innkjøpsstrategier og planer ligger klare lokale politiske føringer om at samfunnsansvar skal fremmes gjennom kommunale innkjøp. Slik sett kan det se ut som om kommunepolitikere langt på vei har tatt i bruk sentrale handlingsplaner, strategier og veiledere. Dette kan forstås som tvangsmessig isomorfi, fordi de politiske føringene oppleves som så tydelige og det lokale handlingsrommet som lite. Dette kan igjen fører til mimetiske isomorfi der innholdet i sentrale dokumenter i stor grad kopieres inn i lokale strategier, uten at det har foregått en bearbeiding og lokal tilpasning av teksten. Det har foregått en kontekstualisering i en reproduserende modus (Røvik, 2007; DiMaggio&Powell, 1983/1991).

Men samsvaret i de lokale innkjøpsstrategiene kan også ha sammenheng med at kommunene sammenligner seg med hverandre og at de ønsker å fremstå som vellykkede og tilpasningsdyktige når det gjelder samfunnsansvar. Vi snakker da både om normativ isomorfi (DiMaggio&Powell, 1983/1991), og om at temaet samfunnsansvar oppleves som meningsfullt

for både politikere og innbyggere i kommunen (Vabo&Stigen, 2004). Dette stemmer godt overens med den ene ordførerens uttalelse: «Ved å vise omverdenen at vi er en «grønn kommune» blir vi mer konkurransedyktige når det gjelder å rekruttere unge ansatte med høy kompetanse». Dette kan også forklares gjennom å forstås samfunnsansvar som en mote eller en trend, «det er in å være grønn» (Christensen, 2009; DiMaggio&Powell, 1983/1991; Meyer&Rowan, 1977/1983). Sånn sett kan vi se moter som en positiv kraft som kan skape nødvendige endringer for å oppnå en mer bærekraftig utvikling.

En av de kommunene jeg oppfattet som mest offensiv i forhold til å benytte samfunnsansvar som tildelingskriterium, er en kommune som har gjort store endringer på flere plan de siste årene. De har på flere områder vist at de tar sosialt ansvar. De har altså positive erfaringer med å være i endringsprosesser, og er sånn sett mer åpne for nye endringer (Vabo&Stigen, 2004).

Men til tross for klare føringer i offentlige dokumenter, var det svært mange av innkjøpslederne som hevdet at de politiske føringene bør være langt tydeligere, og de etterlyste politisk engasjement. Ordførerne var også enige om at de kan bruke sin makt bedre for å tydeliggjøre sine standpunkt om at samfunnsansvar skal fremmes i kommunale innkjøp. Hvordan kan vi forstå dette?

Hands-on eller hands-off?

Med utgangspunkt i Sørensens (2006) teori om politisk styring innenfor governance kan vi forstå dette ved bruk av begrepene *hands-on* og *hands-off*. Hvis vi forstår kommunale innkjøp som en form for nettverksstyring der kommunale innkjøpere, andre offentlige virksomheter og næringslivet inngår, kan vi se på graden av politisk engasjement. Det kan synes nærliggende i denne sammenheng å vurdere at politikerne i stor grad er *hands-off framing*. De har lagt noen retningslinjer og gitt uttrykk for noen visjoner gjennom å behandle f eks innkjøpsstrategien politisk, men ut over det lar de nettverket styre seg selv (Sørensen, 2006). Flere av innkjøpslederne ga uttrykk for at de ønsket at politikerne skulle delta mer aktivt, spesielt i store og kompliserte anbudskonkurranser der f eks miljøkriterier kunne og burde ha fått en større plass. Flere uttrykte også bekymring for at det forekommer sosial dumping i offentlig regi. De ønsket altså at politikerne skulle være mer *hands-on* og ta et større politisk ansvar f eks i større innkjøpsprosesser der det vil koste mer å velge miljøvennlige varer og tjenester

eller fairtradeprodukter. Dette er i samsvar med teoriene om at politikere må delta aktivt i sentrale beslutningsprosesser som et viktig forankringspunkt for å styrke demokratiet (Sørensen&Torfing, 2006).

Styring i nettverk

Ivaretagelse av demokratiske prinsipper er ikke bare politikernes ansvar. Dersom nettverksstyring skal fungere etter intensjonene må alle deltakerne i nettverket ta et helhetlig ansvar for de valgene nettverket gjør (Sørensen&Torfing, 2005). Dersom vi ser en innkjøpsprosess som en form for nettverk, innebærer det at både innkjøpsansvarlige, tilbydere og andre interessenter har et felles ansvar for å sikre at samfunnsansvar blir fremmet og ivare tatt, slik det er beskrevet i sentrale og lokale offentlige dokumenter. Dette reiser to spørsmål.

Det første er: Kan vi faktisk se en innkjøpsprosess som en form for nettverksstyring? På den ene siden kan man svare et entydig ja, fordi det er flere aktører inne, det er åpne forhold, samarbeidet er styrt av lover, regler og anbuds dokumenter, man har felles interesser om å inngå en avtale, prosessen krever en form for dialog eller forhandlinger og målsetningen er tydelig og klar for alle parter (Røiseland&Vabo, 2012; Sørensen, 2006; Sørensen&Torfing, 2005). På den annen side kan man hevde at en anbudsprosess ikke består av likeverdige parter med felles interesser. Det vil alltid være en sentral dimensjon som betyr mest, og det er markedskreftene (Veggeland, 2013; Austvik, 2002). Det er tilbud og etterspørsel, og gjennom det pris, som avgjør hva som skal kjøpes og hvem som skal levere varen eller tjenesten.

Jeg vil allikevel konkludere med at vi kan forstå en innkjøpsprosess som en form for nettverksstyring fordi markedskreftene, som definitivt er tilstede, innebærer en faktor alle parter er innforstått med og som man forholder seg aktivt til gjennom hele prosessen.

Det andre spørsmålet handler om i hvilken grad politikere faktisk har mulighet til å styre i et slikt innkjøpsnettverk. Sørensen&Torfing (2005) hevder at dersom demokratiske prinsipper skal ivaretas må det være politisk ledelse av nettverkene, såkalt metastyring. En forutsetning for å få til dette er politikere med kunnskap og kompetanse på området (Sørensen&Torfing, 2005). Det var svært få ordførere som svarte på min henvendelse om intervju. En av grunnene til dette kan være at de faktisk opplever å ha for liten kunnskap om kommunale innkjøp, og

derfor ikke ønsket å stille til intervju. Det å bedrive offentlige innkjøp krever både økonomisk og juridisk kompetanse, og dersom man skal ta samfunnsansvar på alvor krever det kompetanse også på disse områdene. Derfor kan man hevde at det i stor grad er ekspertene og byråkratene som sitter på den reelle makten, også i innkjøpsprosesser (ibid). Dette innebærer at lokale politikere må kjempe om makten både med markedskreftene, med lovverket og med ekspertene. Konsekvensen av dette kan være at politikere oppleves som utydelige og lite handlekraftige, slik flere av innkjøpslederne oppfattet det.

Kortsiktige vs. langsiktige løsninger

Nettverk oppstår gjennom avtaler og partnerskap når en konkret oppgave skal løses, og det er definert en målsetning. Ofte har man en tidsfrist og et budsjett å forholde seg til, slik det er i innkjøpsprosesser. Man søker løsninger her og nå, ut i fra den konkrete situasjonen og et definert behov (Røiseland&Vabo, 2012)

Problemene knyttet til at man søker raske og kortsiktige løsninger er ikke et nytt fenomen, men knyttet til klimautfordringer og fattigdom er dette alvorlig. Det at innkjøpslederne og ordførerne var samstemte i behovet for tydeligere politisk styring er i tråd med Giddens` (2009) argumenter om at det krever langsiktig politisk styring for at klima og miljøspørsmål settes på dagsorden. Det må også bevilges penger til miljøtiltak og forskning, og man må prioritere å skape en bærekraftig utvikling og ta den nødvendige kostnaden. For å få til dette må politikerne være *hands-on* i disse spørsmålene (Giddens, 2009; Sørensen, 2005).

Sett i et instrumentelt perspektiv kan vi forstå kommunene som en organisasjon som skal sørge for at nasjonale mål blir nådd (Christensen, 2009; Røvik, 2007). I spenningsfeltet mellom governance og government kan det være uklart hvem som faktisk definerer målene. Flere av mine informanter hevdet at så lenge kommunal politisk og administrativ ledelse først og fremst blir målt på økonomiske resultater, vil samfunnsansvar komme i annen rekke. Dette støttes gjennom Giddens (2009) argumentasjon om at kortsiktige løsninger basert på out-put legitimitet ikke er bærekraftige. Samfunnsansvar krever et helhetlig blikk, styringsvilje og evne, og handlekraft. Man kan stille seg spørsmålet om nettopp dette mangler både i europeisk og i norsk offentlig styring.

Vi kan allikevel konkludere med at det er enighet om at det foreligger kommunale politiske føringer om at samfunnsansvar skal fremmes gjennom offentlige anskaffelser på et skriftlig eller teoretisk plan. Sånn sett er det første skrittet i en kontekstualiseringsprosess tatt (Røvik, 2007). Så hvordan kan vi forklare det neste skrittet, nemlig den praksisen som utøves i norske kommuner?

5.2 Fra politiske føringer til praksis

De neste funnene er knyttet til problemstilling nr. 2: *I hvilken grad benytter kommuner/fylkeskommuner handlingsrommet innenfor reglene om offentlige anskaffelser slik at tilbyders dokumenterte samfunnsansvar gir konkurransefortrinn? Hvordan begrunnes valgene knyttet til dette?*

Et entydig resultat av min undersøkelse viser at samfunnsansvar, som miljø og sosiale/etiske forhold, i svært liten grad benyttes som tildelingskriterier. Det er alltid pris, eventuelt i kombinasjon med andre kriterier som avgjør hvilken leverandør som vinner anbudet. Det var svært få eksempler på at samfunnsansvar som miljøkrav, krav om økologiske produkter eller etiske varer var tildelingskriterier, og som var vektet tilstrekkelig til å få avgjørende betydning for valg av leverandør (Anskaffelsesveileder, 2013; Handlingsplan, 2007-2010). Begrunnelse for å ikke benytte samfunnsansvar som tildelingskriterium var blant annet knyttet til økonomi, manglende mandat fra ledelsen, andre virkemidler er mer hensiktsmessige, manglende kunnskap, frykt for tilbudssvikt og krevende kontrolloppgaver ved utenlandsk handel. Hvordan kan vi forstå disse funnene?

5.2.1 Det er pengene som rår

Norge var på 1990-tallet svært aktive i å implementere mye av innholdet i New Public Management (NPM). Det ble innført mål- og resultatstyring i kommuner og andre offentlige etater, anbudskonkurranser i offentlige innkjøp ble innført og offentlig eide virksomheter ble

skilt ut som egne foretak (Veggeland, 2013; Amdam&Veggeland, 2011; Hood, 1991). Dette skapte offentlig debatt og det var, og er fortsatt, store uenigheter om denne måten å organisere offentlig sektor på. Slik jeg har diskutert det over er det særlig den politiske makten, og gjennom det, sentrale demokratiske verdier som svekkes ved å innføre næringslivets prinsipper i offentlig virksomhet (Veggeland, 2010). Men det er ingen tvil om at markedsorientering og mål- og resultatstyring har fått en sentral plass i norske kommuner. Alle kommuner og fylkeskommuner har spesialiserte innkjøpsavdelinger med ansvar for å inngå rammeavtaler med leverandører, og som gir råd og kvalitetssikrer avdelingsvise innkjøp. Noen mindre kommuner har inngått innkjøpssamarbeid, slik at man har tilgang til kompetanse som sikrer at anskaffelsesprosessen foregår etter gjeldende lover og regler. Samfunnsansvar i offentlige anskaffelser er til en viss grad lovregulert, men med relativt vage formuleringer (Anskaffelsesveileder, 2013). Samfunnsansvar blir da en faktor oppdragsgiver, altså kommunens innkjøpsavdeling, kan velge å ta større eller mindre hensyn til. Mine informanter var tydelige på at deres mandat først og fremst er å skaffe de varer og tjenester kommunen har behov for, til en best mulig pris. Dette er i samsvar med førende mål- og resultatstyring i kommunene.

Vi kan altså forstå innkjøpsledernes opplevelse av mandatet som et resultat av langvarig praksis, av institusjonaliserte normer og verdier og ikke av lover og regler (Christensen, 2009; Røvik, 2007). Ideene fra NPM om økt markedsorientering, effektivisering og mål- og resultatstyring kom til Norge på 1980- og 1990-tallet. Det ble gjort et stort og omfattende endringsarbeid i norske kommuner for å implementere disse ideene, og mange kommunalt ansatte opplevde dette som svært krevende prosesser (Amdam&Veggeland, 2011). Sett med et translasjonsteoretisk blikk, kan vi forstå innføringen av NPMs prinsipper i Norge som en vellykket translasjonsprosess. Både de som lanserte ideene og sentrale og lokale myndigheter i Norge som tok i mot ideene, oppnådde sine mål om at næringslivets prinsipper skulle prege offentlig sektor (Christensen, 2009; Røvik, 2007; Hood, 1991).

I institusjonell teori snakker vi om *stivhengighet* for å forklare treghet i endringsprosesser. Den praksisen og den erfaringen man opparbeider seg, og de verdiene og normene et arbeidsfellesskap utvikler er sterke krefter som både kan skape en nødvendig stabilitet, men som også kan hindre vekst og utvikling (Amdam&Veggeland, 2011; Christensen, 2009; Kjær,

2004). Funnene i min undersøkelse, som viser at det er stor avstand mellom de politiske føringene som foreligger i offentlige dokumenter og den praksis som utføres, kan forklares nettopp med *stivhengighet*. Vi kan tenke oss en praksis som innebærer at pris, mål- og resultatstyring har vært dominerende faktorer i innkjøpsarbeidet siden midten av 1980-tallet. Det har gradvis utviklet seg institusjonaliserte normer og verdier hvor disse faktorene har fått en viktig plass (Christensen, 2009; Røvik, 2007). Vi kan se dette som en kobling mellom politikk og praksis. Det er samsvar mellom lover, regler og politiske føringer, og innkjøpsavdelingenes uformelle verdier og normer og den praksisen som utøves (Meyer&Rowan, 1977/1983). Sånn sett kan vi hevde at translasjonsprosessen når det gjelder innføring av næringslivets prinsipper i offentlige innkjøp har vært vellykket, også i praksis (Røvik, 2007; Hood, 1991).

Men så kommer det altså krav og forventinger om noe nytt. Nemlig å prioritere leverandører som tar miljømessige og sosiale/etiske hensyn. Dette må sies å bryte med idealene om at markedskreftene skal rå, og om at det er den kortsiktige, mest fordelaktige økonomiske løsningen man skal søke etter (Veggeland, 2013; Hood, 1991). Det kan oppfattes som en konflikt mellom prinsippet om pris som det viktigste tildelingskriteriet, og ideen om at tilbydere som er gode på samfunnsansvar skal vinne anbud, selv om dette er et dyrere alternativ. Spørsmålet er om denne forskjellen er for stor til at man kan skape en vellykket endringsprosess (Meyer&Rowan, 1977/1983).

Slik *illustrasjon 2* viser, kan det synes som om ideene om samfunnsansvar foreløpig er skyer som henger over, ikke en sti, men nærmest en motorvei av fastlagte prinsipper og verdier om hva som er viktig i kommunale innkjøp.



Illustrasjon 2

Vi kan altså snakke om en dekopling mellom de politiske føringene om samfunnsansvar og den praksisen som utøves i innkjøpsavdelingene (Meyer&Rowan, 1977/1983). Dette kan handle om at forskjellen mellom de eksisterende og de nye ideene er for stor, eller at man har vært for ambisiøs og forsøkt å implementere det nye i for store deler av organisasjonen (ibid).

Krav om endring er dominerende i mange virksomheter i våre dager. Man må vise at man følger med i tiden og har oversikt og innsikt i de trendene som rår i det fagfeltet man er en del av (DiMaggio&Powell, 1983/1991; Meyer&Rowan, 1977/1983). Det å være innovativ kan sees som en trend i seg selv. Vi skal hele tiden være på vei mot noe nytt, noe som er bedre og mer lønnsomt (Fuglesang, 2010). Kommuner og kommunale innkjøpsavdelinger har sine treffpunkter der offentlige anskaffelser er tema. Erfaringer, kunnskap og utfordringer utveksles og diskuteres. Slike faglige forum finnes innenfor de fleste fagfelt og bransjer. En viktig forskjell mellom en kommunal innkjøpsavdeling og en privat næringsvirksomhet er at innkjøpsavdelingen er sikret drift gjennom årlige budsjettforhandlinger. Innkjøpsavdelingen må faktisk ikke innføre de nye endringene for å overleve (Olsen, 1983).

Man kan også forstå at innkjøpsavdelinger, etter å ha gjennomført store endringsprosesser knyttet til NPM de siste ti-årene er endringstrøtte. De har innført systemer og rutiner som er godt innarbeidet og de har ansatte med juridisk og økonomisk kompetanse til å gjennomføre krevende anskaffelser. Kanskje er de fornøyd med situasjonen slik den er, og de har ikke behov for nye endringer (Vabo&Stigen, 2004; Olsen, 1983). Med stabil ledelse og liten turn-over blant ansatte kan man også tolke resultatene dithen at krav om å innføre noe nytt lett kan sees som en kritikk av eksisterende praksis, og derfor skaper motvilje (Olsen, 1983). Det å holde kostnadene nede, og det å skaffe gode varer til en best mulig pris har over lang tid vært det aller viktigste. Det kan lett oppfattes som kritikk dersom andre kriterier enn pris nå skal få en større plass i anskaffelsene.

Men vi kan også forstå resultatet av min undersøkelse om at pris er det viktigste, på en annen måte. Vi kan tenke oss at det er fullt mulig for både offentlige og private virksomheter i Norge å ta samfunnsansvar. For å få det til må man spille på lag med markedskreftene (Jørgensen&Pedersen, 2013; Austvik, 2002). Man kan altså opprettholde et sterkt fokus på pris, tilbud og etterspørsel og raske resultater, og samtidig fremme samfunnsansvar gjennom

kommunale innkjøp. Det gjøres ved at de private virksomhetene som er gode på samfunnsansvar er de som vinner de offentlige anbudene og som overlever. De tar klimautfordringene på alvor, de tilbyr lærlingeplasser, de betaler utenlandske og norske arbeidere likt, de selger eller kjøper fairtradevarer der det er mulig. Disse virksomhetene er villige til å være innovative for å bidra til å skape morgendagens løsninger. Kanskje innebærer samfunnsansvaret at de får et litt mindre overskudd, at de investerer noe av profitten i ny bærekraftig teknologi, men det er disse virksomhetene som overlever og de generer arbeidsplasser og skattebetalere. Dette betyr at man ikke skal forsøke å endre kulturen for å skape endring, men tvert i mot dyrke den eksisterende markedsorienteringen enda mer (Jørgensen&Pedersen, 2013; Christensen, 2009; Austvik, 2002; Olsen, 1983). Om denne kulturen finnes i næringslivet sier min undersøkelse ikke noe om. Det er kommuner jeg har hatt fokuset på, og selvfølgelig er handel avhengig av både kjøpere og selgere.

En slik tankegang innebærer at noen offentlige instanser kjøper deres varer og tjenester, og at det faktisk gir et konkurransefortrinn å investere det ekstra som er nødvendig for å ta samfunnsansvaret. Det betyr at de kommunale budsjettene må utarbeides slik at de gir handlingsrom til å tenke langsiktig og til prioritere innkjøp av private aktører som kan dokumentere at de er best på samfunnsansvar (Giddens, 2009). Det innebærer at skapes en kultur i offentlig sektor der det ikke kun er kortsiktig effektivitet og raske resultater som vurderes som verdifullt, men langsiktig planlegging. Dette krever politikere som kan ta ansvar for en stor og viktig snuoperasjon både kulturelt, økonomisk og strukturelt, slik jeg opplevde at flere av innkjøpslederne og ordførerne ønsket det. De må legge til rette for en translasjonsprosess som inkluderer både politikere og administrasjonen, slik de sammen kan skape en forståelse og en praksis der samfunnsansvar har en større plass i innkjøpene (Røvik, 2007; Czarniawska&Joerges, 1996).

På bakgrunn av disse refleksjonene kan man lettere forstå hvorfor det er så krevende å implementere ideen om samfunnsansvar som tildelingskriterium i kommunale innkjøpsavdelinger. Jeg vil i det følgende drøfte de andre begrunnelsene innkjøpslederne hadde for hvorfor de ikke benytter samfunnsansvar som tildelingskriterium.

5.2.2 Manglende mandat fra ledelsen

Czarniawska og Joerges (1996) hevder at «man kan ikke slå ideen i hodet på folk, den må plantes varsomt slik at den gradvis kan vokse til». Slik jeg tidligere har vist kan vi se prosessen med å innføre en praksis der samfunnsansvar i større grad fremmes gjennom offentlige innkjøp som en «top-down»-styring (Börzel&Panke, 2013). Dette konkluderte vi med at hadde fungert bra på et politisk og teoretisk plan, men det kan se ut som om det ikke fungerer like godt når det kommer til praksis. Flere av innkjøpslederne savnet direkte føringer eller pålegg om at samfunnsansvar skulle prioriteres økonomisk. Dette kan dels forklares ved at de formelle strukturene i organisasjonen er utydelig, f eks ved at ledelsen tror at de gjennom innkjøpsstrategien har gitt de nødvendige fullmakter (Christensen, 2009). Men det kan også forstås som et kulturelt fenomen knyttet til utydelig kommunikasjon eller dobbeltkommunikasjon av typen «*Det forventes at samfunnsansvar skal fremmes og prioriteres i innkjøpene, men budsjettet må holdes*». Mange norske kommuner er preget av dårlig økonomi, og der det er knapphet på ressurser er det også svært krevende å gjennomføre denne typen endringer (Christensen, 2009; Olsen, 1983). Det kan også være slik at lokal politisk ledelse med ansvar for å formidle visjoner og føringer om samfunnsansvar ikke har vært gode nok translatører. De har ikke klart å formidle budskapet på en slik måte at innkjøpslederne har forstått og akseptert det, og ført ideene ut i praksis (Røvik, 2007).

Manglede mandat og engasjement fra politisk ledelse kan også forstås som et resultat av demokratisk underskudd. Reguleringer og resultatstyring er så dominerende i kommunene at lokalpolitikere ikke får rom og muligheter til å gjøre sine valg og å føre sin politikk (Amdam&Veggeland, 2011). Eller er det nettopp mer statlig politikk, styring og kontroll innkjøpslederne etterlyser? Slik at det ikke blir så store forskjeller kommunene i mellom, og slik at ikke blir så tilfeldig hvilken plass samfunnsansvaret skal i de kommunale innkjøpene. Flere etterlyste en mer langsiktig strategi og planlegging for å bedre ivareta miljøhensyn og sosiale/etiske forhold i anskaffelsene (Giddens, 2009). Dette er et godt eksempel på hvilke dilemmaer som oppstår i spenningsfeltet mellom governance og government (Amdam&Veggeland, 2011; Sørensen, 2006).

Men det finnes også andre mulige forklaringer på dette funnet. Dersom ideen om samfunnsansvar har blitt presentert gjennom offentlige dokumenter som en sannhet ansatte

må forholde seg til, uten å få ta del i utformingen av det, kan dette være en forklaring på dekoblingen mellom politiske føringer og praksis (Meyer&Rowan, 1977/1983). Endringene som innføres oppleves av ansatte å være av tvangsmessig karakter, og da i hovedsak i form av lover og forskrifter (Røvik, 2007; Czarniawska& Joerges, 1996; DiMaggio&Powell, 1983/1991). Disse teoriene bekreftes av Vabo og Stigen (2004) som hevder at endringene må gi mening til de ansatte, de må forstå hvorfor endringene skal gjennomføres. Dersom de kan delta aktivt i prosessen rundt implementeringen, så vil resultatet bli bedre (Vabo&Stigen, 2004). Et mer dynamisk forhold mellom «top-down» og «bottom-up» ville muligens ha gjort endringsprosessen i de kommunene jeg undersøkte lettere. Mine funn tyder på at innkjøpsavdelingene er nøye med å følge lover og regler, men at de opplever å ha lite handlingsrom til å fremme samfunnsansvar ut over dette, noe som også kan ha sammenheng med de formelle strukturene i organisasjonen (Börzel&Panke, 2013; Christensen, 2009; Olsen, 1983).

5.2.3 Andre virkemidler er mer hensiktsmessige

Det å benytte andre virkemidler enn tildelingskriterium for å fremme samfunnsansvar ble nevnt av flere. Dette kan tolkes som faglig uenighet mellom de som lanserte ideen i EU, sentrale norske myndigheter og de som har fagkunnskapen om anskaffelser. Det kan også være et uttrykk for manglende kompetanse. Det kan uansett se ut som om translatøren, i denne sammenheng politikere og departement, ikke har klart å være i dialog med praksisfeltet. En dialog der man sammen kunne utvikle de beste løsningene, slik at det blir sammenheng mellom de politiske føringene og praksisen som utøves (Meyer&Rowan, 1977/1983). *Stiavhengighet* kan også være en forklaring på at man holder fast i de etablerte virkemidlene, og i liten grad benytter tildelingskriterier for å fremme samfunnsansvar (Amdam&Veggeland, 2011; Christensen, 2009). Dette kan tolkes som en svakhet ved strukturen, arbeidsdeling og ledelse. Men det kan også være et uttrykk for en kultur som ikke er preget av dialog og samskaping (Røvik, 2007; Czarniawska& Joerges, 1996). Det kan også være slik at de andre virkemidlene som benyttes faktisk er mer hensiktsmessige, og at man i større grad fremmer samfunnsansvar ved å benytte andre metoder enn tildelingskriterier (Olsen, 1983).

5.2.4 Manglende kunnskap

Er det kulturelle forhold som hindrer endring og utvikling når det gjelder å fremme samfunnsansvar gjennom kommunale innkjøp eller er det strukturelle forhold? Hva er argumentene om at innkjøpsavdelingene mangler kunnskap, et uttrykk for? Mange av innkjøpslederne sa at de har for liten kunnskap om hvordan de kan benytte samfunnsansvar som tildelingskriterium. De snakket om manglende kunnskap om miljøkriterier, sosial dumping, etisk handel og om hvordan samfunnskrav kan følges opp gjennom kontraktsperioden. Mangel på kunnskap kan tolkes ut i fra strukturelle forhold (Christensen, 2009; Røvik, 2007). Det kan dreie seg om mangel på ressurser til å ansette folk med nødvendig kompetanse; om for lite budsjett til å kurse ansatte; og om en arbeidsmengde og et arbeidspres som gjør det umulig å bruke tid på å skaffe seg den nødvendige kunnskapen for å benytte samfunnsansvar som tildelingskriterium (Christensen, 2009; Olsen, 1983). Paradoksalt nok valgte også regjeringen Solberg å kutte støtten til opplæring knyttet til miljøspørsmål i offentlige anskaffelser med 14 millioner kroner fra 2014. Sånn sett kan vi se at politiske føringer som ikke følges av nødvendige ressurser vanskelig lar seg gjennomføre. Eller sagt på en annen måte, ideen som ble lansert var rett og slett ikke mulig å implementere, selv om intensjonene var de aller beste (Røvik, 2007).

Men vi kan også finne institusjonelle forklaring på manglende kunnskap. Det å tilegne seg ny kunnskap er krevende. Dersom ansatte ikke opplever det som meningsfullt å benytte samfunnsansvar som tildelingskriterium, vil det det å skulle lære mye nytt være ekstra tungt. Det å lære noe nytt fungerer best når man opplever egen kunnskap som mangelfull, og når forholdene legges til rette for kompetanseheving (Vabo&Stigen, 2004; Røvik, 2007).

Det er altså ingen garanti for at nye ideer blir implementert og tatt i bruk, til tross for ledelsens og omgivelsenes ønsker, krav og forventinger. Vi ser at kombinasjonen av strukturelle og kulturelle forklaringer skaper et større og mer helhetlig bilde. Det finnes ikke en enkelt forklaring på hvorfor samfunnsansvar ikke i større grad benyttes som tildelingskriterium og dermed gir konkurransefortrinn (Røvik, 2007; Czarniwska&Sevon, 1996).

5.2.5 Frykt for tilbudssvikt

Åtte av elleve innkjøpsledere påpekte at bruk av samfunnsansvar som tildelingskriterium ville kunne føre til færre tilbydere. Dette henger sammen med det mandatet innkjøpsavdelingene har om å skaffe nødvendige varer og tjenester til kommunen, til en lavest mulig pris. Dette kan vi forstå ut i fra en markedsteori der tilbud og etterspørsel henger nøye sammen. Dersom oppdragsgiver stiller for strenge krav vil tilbydere trekke seg fordi det koster for mye å tilfredsstillere kravene (Austvik, 2002).

Dette kan imidlertid også forklares ved dekoblingen mellom teori og praksis (Meyer&Rowan, 1977/1983). Har politikerne som har vedtatt innkjøpsstrategiene urealistiske forventninger til hva som faktisk er mulig å gjennomføre i praksis? Vi kan også tenke oss at politikerne ikke har vært eksplisitte nok når det gjelder hvilket mandat administrasjonen har fått. Dersom politikerne skal oppnå de målsetningene de har satt, må de være villige til å akseptere og forsvare at det kanskje blir færre tilbydere. Det kan og innebære at man kjøper varer og tjenester som er miljøvennlige, men som kan ha mangler på andre måter. Det er et valg man må ta og stå for, og som krever et langsiktig perspektiv (Giddens, 2009; Sørensen&Torfing, 2005).

Ordførerne bekreftet at kommunen som oppdragsgiver har en vesentlig makt når det gjelder å snu markedet gjennom tydelige krav og forventninger i anbudsdocumentene. Gradvis vil flere aktører fremstå med stort samfunnsansvar og deres varer og tjenester vil være både miljøvennlige, etiske og av god kvalitet. Men, som sagt, dette kan ikke alene være innkjøpsledernes ansvar, de må ha mandat og ressurser til å gjennomføre de strategiene som foreligger. Når det arbeidet er i gang kan vi snakke om en kobling mellom politikk og praksis (Meyer&Rowan, 1977/1983).

5.2.6 Krevende kontrolloppgaver ved etisk handel fra utlandet

Noen av innkjøpslederne påpekte kompleksiteten av å kontrollere om etiske varer fra utlandet faktisk blir produsert av arbeidere som har tilfredsstillende lønns- og arbeidsforhold, og at bønder som leverer fairtradevarer tjener en anstendig lønn på sine produkter. Noen kommuner har gått sammen i et samarbeid for å styrke kvaliteten på dette kontrollarbeidet,

noe som forhåpentligvis gjør at etterspørselen etter etiske varer øker. Jeg finner det ikke nødvendig å analysere denne begrunnelsen for ikke å benytte samfunnsansvar som tildelingskriterium ytterligere.

5.3 Kort oppsummering av drøftingen

Det finnes ingen enkel forklaring på hvordan politikk overføres fra en organisasjon til en annen, eller på hvordan politiske føringer blir til praksis. Det er dynamikken mellom indre og ytre forhold, mellom kultur og struktur, mellom EU og Norge og mellom regulering og politikk som til sammen skaper den virkeligheten vi kan observere, måle og forsøke å forstå. En dynamikk som kan skape vekst og utvikling, eller en balanse som kan skape stagnasjon eller tilbakegang (Czarniwska&Sevon, 1996).

Kapittel 6 AVSLUTTENDE REFLEKSJONER

Jeg stilte innledningsvis tre sentrale spørsmål: Hvilken rolle har Norge i kampen for en mer klimavennlig utvikling og for sosial og økonomisk utjamning? Benytter norske kommuner offentlige anskaffelser som virkemiddel for å fremme samfunnsansvar som miljøhensyn og sosiale/etiske forhold? Er mulig å kombinere ideene om markedsorientering, politisk styring, globalt ansvar og solidaritet slik at disse ulike faktorene fører til at samfunnsansvar i større grad fremmes gjennom offentlige anskaffelser? Jeg har fått noen svar og jeg har gjort analyser og drøftinger som krever noen avsluttende refleksjoner.

Det er ingen tvil om at samfunnsansvar til en viss grad fremmes gjennom offentlige anskaffelser. Mitt inntrykk er at det gjøres mye godt arbeid knyttet til dette. Men jeg ser et klart potensiale for at både miljøhensyn og sosiale/etiske forhold kan få en langt større plass enn slik det fremgår av min undersøkelse.

Innenfor markedsliberalismens harde verdier kan det være vanskelig å finne plass til et begrep som solidaritet. Men en bærekraftig utvikling vil i perioder inkludere solidaritet. Det betyr at man fordeler godene på måter som ikke nødvendigvis skaper kortsiktig profitt, men som i lengden vil være lønnsomt, både menneskelig og økonomisk sett, og i et globalt og lokalt perspektiv (Giddens, 2009).

Næringslivets virksomheter som hevder å ta samfunnsansvar på alvor må derfor i perioder prioritere andre forhold enn økonomisk profitt (EU Action Plan on the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy, 2008; Handlingsplan 2007-2010; EU Green Book CSR, 2001). Fordi samfunnsansvar handler om solidaritet. Solidaritet med barnebarn og barnebarns barn, med syersken i Bangladesh, håndverkeren fra Latvia og rengjøringsmedarbeideren fra Romania. Solidaritet handler om å fordele godene på måter som skaper større økonomisk og sosial utjamning. Det handler om å prioritere penger slik at de neste generasjonene skal få puste i frisk luft, drikke rent vann og at færre skal sulte i hjel (EU Action Plan on the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy, 2008).

Så hvordan kan det være mulig å tro at man skal få til dette i samfunn der det er penger og profitt som styrer utviklingen? EUs politikere sier at samfunnsansvar er en riktig og nødvendig vei å gå. Norske stortingspolitikere støtter ideene og lokale politikere forankrer disse ideene i sine kommunale innkjøpsstrategier. Men så ser vi altså at det mangler en link mellom gode ideer, politiske visjoner og den praksis som utøves i kommunene.

Det er pengene som rår – det er naivt å tro noe annet. Men pengene kan altså prioriteres og benyttes på andre måter enn slik det gjøres i dag. Til det kreves det politikere som er villige til å tenke langsiktig, og som klarer å kombinere ideene om forsvarlig økonomi og solidaritet. Og det viktigste av alt er at disse gode ideene blir satt ut i praksis, også når det gjelder de relativt små forholdene i norske kommuner. De 400 milliarder norske kroner som benyttes til offentlige innkjøp, er mye penger. Norge er et rikt land. Når disse pengene i langt større grad benyttes for å ivareta miljøet og for å bidra til sosial og økonomisk utjamning i verden - først da kan vi si at Norge tar sitt ansvar på veien mot å nå FNs tusenårsmål, da kan vi si at Norge bidrar i kampen mot fattigdom og for en bedre verden.

LITTERATUR

- Alhola, K. (2012):** *Environmental criteria in public procurement. Focus on tender documents.* Monographs of the Boreal Environmental Research No. 40, 2012
- Amdam, J. & Veggeland, N. (2011):** *Teorier om samfunnsstyring og planlegging.* Oslo: Universitetsforlaget
- Austvik, O.G. (2002):** *Internasjonal handel og økonomisk integrasjon.* Oslo: Gyldendal Akademiske
- Benson, D. & Jordan, A. (2013):** Environmental Policy. I Cini, M. & Pérez-Solórzano Borrágán, N. (2013): *European Union Politics.* Oxford: Oxford University Press
- Bergman, I-M., Ståhlberg, A., Dreyer, R. Strandley, M. & Jondottir, E. R. (2012):** *Mainstreaming GPP in the Nordic countries - a scoping study.* TemaNord 2012:504
- Börzel, T. & Panke, D. (2013):** Europeanization. I Cini, M. & Pérez-Solórzano Borrágán, N.: *European Union Politics.* Oxford: Oxford University Press
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2009):** *Organisasjonsteori for offentlig sektor.* Oslo: Universitetsforlaget
- Church, C & Phinnemore, D (2013):** From the Constitutional Treaty til Treaty of Lisbon and Beyond. I Cini, M. & Pérez-Solórzano Borrágán, N.: *European Union Politics.* Oxford: Oxford University Press
- Claes, D.H. & Førland, T.E. (2010):** *EU. Mellomstatlig samarbeid og politisk system.* Oslo: Gyldendal Akademiske
- Czarniawska, B & Sevón, G. (1996):** Introduction. I Czarniawska, B & Sevón, G (eds): *Translating Organizational Change.* Berlin&New York: Walter de Gruyter
- Czarniawska, B. & Joerges B. (1996):** Travel of ideas, 13-48, Czarniawska, B. & Sevón G. (eds): *Translating Organizational Change.* Berlin&New York: Walter de Gruyter.
- DiMaggio, P. & Powell W.W. (1983/1991):** The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective Rationality in organizational Fields, DiMaggio, P. & Powell W.W. (eds.): *The New Institutionalism in organizational analysis.* Chicago: University of Chicago Press.
- Edquist, C. (2005):** Systems of Innovation: Perspectives and Challenges. In J. F, D.C M & R.r.N (eds): *The Oxford handbook of innovation.* Oxford: Oxford University Press 181-208
- Egan, M. (2013):** The Single Market. I Cini, M. & Pérez-Solórzano Borrágán, N.: *European Union Politics.* Oxford: Oxford University Press
- Egeberg, M. (2013):** The European Commission. I Cini, M. & Pérez-Solórzano Borrágán, N.: *European Union Politics.* Oxford: Oxford University Press
- European Commission (2001):** *EU Green Book CSR*

European Commission (2008): *Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy. Action Plan.*

European Commission (2010): *Buying Social. A guide on taking account of social considerations in public procurement.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010

European Commission (2011): *Buying Green! A handbook on Green Public Procurement.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2013): *Employment and Social Developments in Europe 2013.*

Evans, L., Nuttall, C., Mouat, A. & Ewing, D. (2010): *Assessment and Comparison of National GPP/SPP Criteria and Underlying Schemes.* AEA, ED47517- issue 5

Falkner, G. (2013): *The European Union's Social Dimension.* I Cini, M. & Pérez-Solórzano Borrágán, N.: *European Union Politics.* Oxford: Oxford University Press

Fjose, S, Lunde, T. F. & Wifstad, K. (2013): *Kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser.* Menon-publikasjon 17 2013

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2013): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesveileder)*

Fuglesang, L. & Rønning, R. (2013): *Spredning av innovasjon i kommunene.* I Ringhold, T., Teigen, H. & Aarsæther, N. (red): *Innovative kommuner.* Oslo: Cappelen Damm Akademiske.

Fuglesang, L. (2010): *Innovation, kreativitet og ledelse; mod en situert forståelse af innovation og innovationsledelse.* I Olsen, P., Fuglesang, L. & Rendtorff, J.D.(eds): *Virkomshedsledelse: Positioner, teorier og strategier.* Fredriksberg: Samfundslitteratur, 194-214

Giddens, A. (2009): *The Politics of Climate Change.* Cambridge: Polity (Ch. 5, s 91-128)

Hood, C. (1991): *A Public Management for all seasons?* Public Administration 69, 1, 3-19,

Initiativ for etisk handel (2009): *Etiske krav i offentlige anskaffelser*

Juncos, A. & Perez-Solorzano Borragan, N. (2013): *Enlargement.* I Cini, M. & Pérez-Solórzano Borrágán, N.: *European Union Politics.* Oxford: Oxford University Press

Jørgensen, S & Tynes Pedersen, L.J. (2013): *Ansvarlig og Lønnsom. Strategier for ansvarlige forretningsmodeller.* Oslo: Cappelen Damm Akademiske

Kapsis, I. (2013): *The Courts of the European Union.* I Cini, M. & Pérez-Solórzano Borrágán, N.: *European Union Politics.* Oxford: Oxford University Press

Kjær, A.M (2004): *Governance.* Cambridge: Polity (Ch. 2, s 19-58)

Knopf, J., Kahlenborn, W., Hajduk, T., Weiss, D., Feil, M., Fiedler, R. & Klein, J. (2011): *Corporate Social Responsibility.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011

Kommunesektorens Organisasjon (2014): *På Gang i EØS. Mer innovative innkjøp.* 1/2014

Meyer, J.W. & Rowan, B (1977/1983): Institutionalized Organizations: formal structure as Myth and Ceremony, 21-44, Meyer, J.W. & W.R. Scott (1983): *Organizational Environments: Ritual and Rationality.* Beverly Hills/London/New Delhi: Sage.

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

NOU 2012:2: *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*

Nyeng, F. (2004): *Vitenskapsteori for økonomer.* Oslo: Abstrakt Forlag

Nærings- og handelsdepartementet (2013): *Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser.* Publikasjonskode: K-0728B

Olsen, J. P. (2014): *Folkestyrets varige spenninger. Stortinget og den norske politiske selvforståelsen.* Oslo: Universitetsforlaget

Osborn, S.P. (2010): *The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?* London: Routledge

Politt, C. & Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, sec ed., (kap. 8). Oxford: Oxford University Press

Renda, A., Pelkmans, J., Egenhofer, C., Schrefler, L., Luchetta, G. & Selcuki, C.(2012): *The Uptake of Green Public Procurement in the EU27.* European Union, 2012.

Ringdal, K. (2011): *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode.* Bergen: Fagbokforlaget,

Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2012): *Styring og samstyring – governance på norsk.* Bergen: Fagbokforlaget

Røvik, K.A. (2007): *Trender og translasjoner.* Universitetsforlaget, Oslo

Silverman, D (2011): *Interpreting Qualitative Data: A Guide to the Principles of Qualitative Research.* Los Angeles: Sage, 4. utg

Smismans, S. (2013): Democracy and Legitimacy in the European Union. I Cini, M. & Pérez-Solórzano Borrágán, N.: *European Union Politics.* Oxford: Oxford University Press

Steindal, E. (2012): *Store ord - etikkfattig handling. Tar norske kommuner etiske hensyn i sine anskaffelser?* Fremtiden i våre hender, Rapport 2/2012

Steria (2012): *Miljø- og samfunnsansvar i innkjøpsprosesser. Etikk i leverandørkjeden hos private og offentlige virksomheter.*

Stortingsmelding nr. 10 (2008-2009): *Næringslivets samfunnsansvar i global økonomi*

Stortingsmelding nr. 7 (2008-2009): *Et nyskapende og bærekraftig Norge*

Sundbo, J. & Galloui, F. (2002): Innovation as Loosely Coupled Systems in Services. In Metcalfe, J.S. & Miles, I. (eds): *Innovation Systems in the Service Economy. Measurement and case study analysis*. London: Kluwer

Sørensen, E. & Torfing, J. (2005): *The Democratic Anchorage of Governance Networks*. Scandinavian Political Studies Vol 28 (3), s 195-218

Sørensen, E. (2006): *Metagovernance. The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*. The American Review of Public Administration- Vol 36 (1), s 98-114.

Veggeland, N. (2010): *Den nye reguleringsstaten. Idébrytninger og styringskonflikter*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Veggeland, N. (2013): Innovative kommunale innkjøp. I Ringhold, T, Teigen, H & Aaræther, N (red): *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Akademiske

Warleigh-Øack, A. & Drachenberg, R. (2013): Policy-making in the European Union. I Cini, M. & Pérez-Solórzano Borragán, N.: *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press

Weber, M. (1922/2000): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal,

www.arbeidstilsynet.no

www.difi.no

www.ec.europa.eu

www.lovdatabasen.no

VEDLEGG

Nr. 1 Intervjuguide

Intervjuguide til politisk ledelse i kommune/fylkeskommune:

1. Hvilke politiske føringer benyttes for å fremme samfunnsansvar knyttet til miljø, sosiale og etiske forhold, i offentlige anskaffelser?
2. Har dere erfaring med at politiske føringer knyttet til samfunnsansvar har ført til innovasjon hos tilbyder/leverandør?
3. På hvilke måter mener du at man best kan fremme miljø, sosiale og etiske forhold som konkurransefortrinn, slik at det skapes bærekraftige innovative løsninger hos tilbyder?
4. Andre/utfyllende kommentarer?

Intervjuguide til innkjøpsansvarlige i kommune/fylkeskommune

1. Hva var det økonomiske omfanget av innkjøp i 2012?
2. Har kommunen/fylkeskommunen erfaring med å benytte samfunnsansvar knyttet til miljø, sosiale og etiske forhold, som tildelingskriterium i offentlige anskaffelser? Altså slik at dette gir konkurransefortrinn.

Hvis ja:

- *I hvilket omfang?*
- *Hvordan utformet dere teksten?*
- *Hva var begrunnelsen for å benytte samfunnsansvar som tildelingskriterium?*
- *Fungerte det etter intensjonen?*
- *Hvordan var de ulike tildelingskriteriene prosentvis vektet?*
- *Har dere erfaring med at dette førte til innovasjon hos tilbydere? I så fall på hvilken måte?*

Hvis nei:

- *Hva er grunnen til det ikke er benyttet?*
 - *Kan dere tenke dere å benytte denne muligheten i fremtidige anskaffelser? Hvorfor / hvorfor ikke?*
3. På hvilke måter mener du at man best kan fremme miljø, sosiale og etiske forhold som konkurransefortrinn, slik at det skaper innovative bærekraftige løsninger hos tilbyder/leverandør?
 4. I hvilken grad legges det politiske føringer for krav om samfunnsansvar i anskaffelsene?
 5. Andre/utfyllende kommentarer?