

Bedrifiers samfunnsansvar og statlig eierskap

*Regjeringens implementering av bedrifiers
samfunnsansvar i statlig eide selskaper*

Siri Luthen



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

November 2009

Forord

Takk.

Jeg vil først og fremst takke mine to veiledere. Maria Gjørberg, tusen takk for verdifull hjelp, inspirerende og gode tilbakemeldinger i oppstartsfasen. Per Kristen Mydske takk for at du alltid har vært tilgjengelig, og for god og grundig veiledning. Jeg er takknemlig til SUM, som har gitt meg en arbeidsplass og mange gode kollegaer i skriveprosessen.

Jeg setter stor pris på den imøtekommenhet jeg møtte fra alle informantene som har tatt seg tid og stilt opp. Intervjuene har vært uvurderlig for å belyse problemstillingen.

Mine fine, gode venner, takk for alle oppmuntrende ord og støtte, takk Charlie for at du leste korrektur med entusiasme! Takk Mamma og Ingri for at dere alltid tror på meg og gir meg støtte, uansett hva slags prosjekter og påfunn jeg har.

Til slutt, tusen takk fineste Magnus, din støtte og oppmuntring betyr alt for meg.

Eventuelle feil og mangler, tar jeg det fulle og hele ansvar for.

Oslo, november 2009.

Siri Luthen

Ordtelling: 29 113 .

Innhold

Forord.....	III
Innhold.....	IV
Figurer	VII
Tabeller.....	VII
Forkortelser.....	VIII
1.0 Innledning og problemstilling.....	1
1.1 Samfunnsansvar i en norsk kontekst.....	3
1.2 Valg av teori og design	5
1.2.1 Avgrensning	7
1.3 Plan for oppgaven	7
2.0 Teoretisk rammeverk	9
2.1 Implementering som kontekstuellet betinget.....	12
2.2 Politikkdesign.....	16
2.3 Organisasjonsteori.....	18
2.3.1 Det rasjonelle perspektivet	19
2.3.2 Kulturperspektivet	20
2.3.3 Myteperspektivet	22
2.4 Oppsummering.....	23
2.5 Ulike tilnærming til bedrifters samfunnsansvar.....	26
2.5.1 Instrumentelle tilnærmingen til samfunnsansvar	27
2.5.2 Den normative tilnærmingen til samfunnsansvar.....	29
3.0 Forskningsmetode	30
3.1 Data.....	32

4.0 Fra offentlig politikk til selskapspolitikk - implementering av bedrifters samfunnsansvar.....	35
4.1 Innledning.....	35
4.2 Den norske staten som en aktør i markedet	35
4.2.1 Organisering av statens eierskap	37
4.3 Samfunnsansvar i det statlige eierskapet.....	41
4.3.1 Tvetydige føringer og konsensus	45
4.3.2 Eierskapsoppfølging av Norsk Tipping.....	49
4.4 Andre ikke-juridiske virkemidler.....	51
4.5 Oppsummering	54
5.0 Policyadopsjon.....	57
5.1 Innledning.....	57
5.2 En oversikt over statseide selskaper og samfunnsansvar.....	58
5.2.1 Norsk Hydro	59
5.2.2 Cermaq	60
5.2.3 Aker Solutions	61
5.2.4 Flytoget.....	62
5.2.5 Norsk Tipping.....	63
5.3 Selskapenes arbeid med samfunnsansvar	65
5.3.1 Oppsummering	70
5.4 Selskapenes adoptering av bedrifters samfunnsansvar	70
5.4.1 Det instrumentelle perspektivet.....	71
5.4.2 Kulturperspektivet	74
5.4.3 Myteperspektivet	77
5.4.4 Oppsummering	82

6.0 Avsluttende oppsummering og konklusjoner	85
6.1 Normative målsetninger, organisatoriske begrensninger.....	85
6.2 Mottak og fortolkning av bedrifters samfunnsansvar	87
6.3 Oppgavens begrensninger og veien videre	90
Litteraturliste.....	93
Appendiks 1. Muntlige kilder.....	102
Appendiks 2. Intervjuspørsmål til selskapene.....	104
Appendiks 3. Intervjuespørsmål til departementene.....	105
Appendiks 4. Oversikt over statseide selskaper.....	106

Figurer

Figur.1 Fire ulike ledd i en politisk prosess.....	9
Figur.2. Teoribruken i oppgaven.	10
Figur.3. Oversikt over fire ulike implementeringsprosesser	13
Figur.4. Oversikt over fire ulike politikkprogram..	17
Figur.5. Forhandlingssamfunn.	18
Figur.6. Oversikt over statens eierskap.....	36
Figur.7. Matlands fire implementeringer.....	55
Figur.8. Politiske programmet om samfunnsansvar	56
Figur.9. Statens indirekte eierskap i Aker Solutions.	61

Tabeller

Tabell.1. Oversikt over regjeringens ni tverrgående hensyn.	67
Tabell.2. Selskapenes arbeid med rapportering på samfunnsansvar.	68
Tabell.3. Selskapenes arbeid med etikk.....	69

Forkortelser

CSR	Corporate social responsibility
EU	Den europeiske union
FN	Forente Nasjoner
ForUM	Forum for Utvikling og Miljø
GRI	Global Reporting Intiativ
HMS	Helse-, miljø og sikkerhet
ILO	International Labour Organisation
KKD	Kirke- og kulturdepartementet
LO	Landsorganisasjonen
NHD	Nærings - og handelsdepartementet
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
OED	Olje – og energidepartementet
PWC	PriceWaterhouseCoopers
UD	Utenriksdepartementet
UNDP	United Nations Development Program

1.0 Innledning og problemstilling

I løpet av 1990- tallet fikk *bedrifters samfunnsansvar* eller ”*corporate social responsibility*” (CSR) ¹ økt oppmerksomhet og betydning. Vest- europeiske og nordamerikanske transnasjonale selskaper finner det nå nødvendig å utvikle CSR- programmer og nye initiativer for å møte sosiale forventninger, flagget av interessegrupper og frivillige organisasjoner. De negative konsekvensene av den økonomiske globaliseringen har bidratt til et voksende press på næringslivet til å ta mer ansvar i forhold til etikk og sosiale og miljømessige spørsmål (Midttun et al 2006: 369). Bedrifters samfunnsansvar er derfor ofte beskrevet som bedrifters bidrag til bærekraftig utvikling, og diskusjonen om samfunnsansvar har utvidet diskusjonen om private aktørers makt og ansvar i samfunnet (Vogel 2005).

Samfunnsansvar er en global norm som i utgangspunktet har vært et initiativ beregnet på ikke- statlige aktører, men har i økende grad også blitt et fokus også for offentlig styring av det private næringslivet (Gjølberg forthcoming, Hveem 2009, Albareda et al 2007, Fox et al 2002). Det siste tiåret har regjeringer deltatt med andre interessenter, og tatt en økende rolle som pådrivere for å fremme samfunnsansvar (Albereda et al 2008: 37). Staten kan spille en rekke roller for at bedrifter skal opptre mer samfunnsansvarlig. Ofte kan disse initiativene forbindes med myk regulering eller markedsbasert regulering (Moon and Vogel 2008). Mellom kapitalistiske land er det store variasjoner i hvordan eierforholdet i næringslivet er organisert. På tross av den globale privatiseringsbølgen som også har truffet Norge, har staten beholdt en betraktelig størrelse av sitt eierskap og Norge skiller seg ut som en stor, offentlig eier, også i en nordisk kontekst (Engelstad et al 2003: 39, Bull 2003:9).

¹ Jeg vil benytte forkortelsen CSR i oppgaven. Det er mest vanlig i faglitteraturen og det er ikke etablert en norsk forkortelse for begrepet.

Det har vært mye kritisk oppmerksomhet rettet mot statlige selskapers manglende samfunnsansvar de siste årene. Blant saker som har fått mye oppmerksomhet kan det nevnes Telenor-saken i Bangladesh, hvor det ble avslørt mangel på sikkerhet og barnarbeid hos underleverandøren GrameenPhones, anklager om miljøskader ved produksjonen og brudd på arbeidstaker- og menneskerettigheter i virksomheten til Cermaq i Chile og Canada, Statoil Hydros korrupsjonssaken i Libya og Aker Kværners involvering på Guantanamo. Den norske regjeringen har uttrykt at den forventer at selskaper med statlig eierskap skal være ledende i arbeidet med samfunnsansvar, og at staten skal bidra til dette gjennom aktiv eierskapsutøvelse (St.meld. nr 13(2006–3007)). Formålet med oppgaven er derfor å bidra til en bedre forståelse av regjeringens rolle i arbeidet med å fremme samfunnsansvar i eget eierskap, og bedrifters samfunnsansvar som offentlig politikk. Jeg vil konsentrere meg om norske myndigheter som eier, og fem statseide selskapers mottakelse og adopsjon av regjeringens politikk. Problemstillingen i denne oppgaven er derfor som følgende:

I hvilken grad bidrar den norske regjeringens engasjement for bedrifters samfunnsansvar til samfunnsansvarlige statlige eide selskaper?

Denne problemstillingen åpner for en rekke underspørsmål som er innbyrdes relatert til hverandre. For å konkretisere har jeg delt problemstillingen i ytterligere underspørsmål:

Hvordan implementerer regjeringen målsetningene om samfunnsansvar i de statlig eide selskapene?

Hvordan har de statseide selskapene fortolket forventningene om ansvarlig eierskap?

Hva forklarer selskapenes adopsjon av samfunnsansvar?

Disse spørsmålene danner utgangspunkt for oppgavens analyse. Jeg vil undersøke hvordan regjeringen implementerer målsetningene om ansvarlig statlig eide selskaper, og hvordan fem statseide selskaper imøtekommer og adopterer regjeringens politikk².

² Jeg har tidligere skrevet om dette tema i en semesteroppgave i faget "Makt, marked og institusjoner". Denne semesteroppgaven kan karakteriseres som en grad av forarbeid til deler av masteroppgaven

1.1 Samfunnsansvar i en norsk kontekst

Begrepet CSR er opprinnelig et angloamerikansk begrep og er basert på frivillighet. For å forstå den norske fortolkningen og utformingen av en norsk tilnærming til CSR, er det avgjørende å analysere den norske tradisjonen og hvordan norske myndigheter tradisjonelt har organisert det statlige eierforholdet i næringslivet. I de nordiske velferdsstatene har det normalt ikke vært forventet at selskaper tar på seg frivillig sosialt ansvar, slik som tradisjonen er i angloamerikanske stater. Bedriftene har heller i langt større grad vært utsatt for strenge reguleringer fra myndighetene, sammenlignet med andre europeiske land (Bredgaard 2004)³. Næringslivet i Norge er strengt regulert av norske myndigheter, delvis for å forbedre arbeidsstandard og miljøstandarder, og i 1977 ble arbeidsmiljøloven vedtatt. Norge har også en svært streng miljølovgivning på mange felt, og i 1998 ble det introdusert en ny regnskapslov (Bull 2003: 11). Regnskapslovens § 3-3 pålegger i dag alle norske, regnskapspliktige selskaper å rapportere om ikke-finansielle forhold innenfor arbeidsmiljø, likestilling og miljø, i styrets årsberetning⁴. Dette belyser et viktig element ved CSR som begrep og policy, nemlig at CSR er basert på frivillighet og beveger seg utenfor myndighetenes tradisjonelle reguleringsinstrumenter. Det oppstår derfor variasjoner mellom ulike land fordi det som beskrives som CSR, og derfor er frivillig, kan være obligatorisk og regulert av myndighetene i andre land. Denne forskjellen mellom ulike land indikerer myndighetenes avgjørende rolle, og offentlig politikk som en viktig faktor for å påvirke næringslivets praksis og strategier.

³ Det er imidlertid flere store norske selskaper som har vært viktig i forsyningen av velferdsgoder for deres arbeidere og sponsingsaktiviteter i det norske samfunnet. Eksempel på dette er Norsk Hydro, som bidro til å drive sykehuset på Rjukan helt frem til 1970- tallet (Bull 2003: 8).

⁴ Selskapene må informere om arbeidsmiljøet og særskilt om arbeidsulykker og skader, i tillegg til tiltak som er iverksatt relatert til bedring av arbeidsmiljøet. Likestillingssituasjonen i selskapet skal beskrives og tiltak som er og planlegges igangsatt for å fremme likestilling. Videre skal det opplyses om hvilke miljøpåvirkninger de enkelte forhold ved virksomheten gir eller kan gi, samt hvilke tiltak som er eller planlegges iverksatt for å forhindre eller redusere negative miljøpåvirkninger (Lov om årsregnskap 1998).

Dette viser også at det er ulikheter knyttet til hva som er relevant å kalle CSR i en global markedsplass (Gjølberg forthcoming). Selv om norske myndigheter har hatt en sterk tradisjon for å regulere norske næringsliv legger regjeringen opp til at samfunnsansvar for norsk næringslivet skal være frivillig, og bruker en definisjon som er identisk med den som benyttes i Den europeiske union (EU):

”Bedriftene integrer sosiale og miljømessige hensyn i sin dagelige drift og i forhold til sine interessenter. Samfunnsansvar innebærer hva bedriftene gjør på en frivillig basis utover å overholde eksisterende lover og regler i det landet man opererer” (St.meld. nr. 10 (2008–2009)).

Videre definerer regjeringen samfunnsansvar innenfor ni tverrgående hensyn i Eierskapsmeldingen og Stortingsmeldingen om samfunnsansvar:

1. Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet
 2. Miljø
 3. Etikk
 4. Arbeid mot korrupsjon
 5. Samfunnssikkerhet
 6. Likestilling
 7. Omstillinger
 8. Forskning, utvikling og kompetansebygging
 9. Integrering og karrieremuligheter for andre grupper.
- (St.meld.nr 10: 16(2008- 2009)).

Jeg vil ta utgangspunkt i regjeringens forventninger når jeg undersøker hvordan selskapene arbeider med samfunnsansvar. Det eksisterer imidlertid flere forskjellige tilnærminger til og forståelser av samfunnsansvar innenfor en nasjonal kontekst. Begrepet er ikke nøytralt og hva som blir lagt i begrepet *samfunnsansvar* vil avhenge av hvilke aktører det er snakk om. Det kan være nyttig å gjøre en inndeling av ulike tilnærminger og forståelser av begrepet.

Jeg har benyttet meg av en vanlig todeling i litteraturen, som skiller mellom hvorvidt motivene for samfunnsansvar er rammet inn i normative eller instrumentelle argumenter (se kapittel 2.4), for på denne måten å oppnå en bedre forståelse av hvordan både norske myndigheter og de statseide selskapene har tilnærmet seg begrepet.

1.2 Valg av teori og design

Forskningsdesign handler om hvordan jeg vil gå frem for å besvare problemstillingen. Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvordan norske myndigheter bidrar til å fremme bedrifters samfunnsansvar i sitt eierskap. Jeg vil gjøre dette på to måter. Først vil jeg undersøke hvordan norske myndigheter implementerer målsetningene om samfunnsansvar i statlig eide selskaper; hvilke forutsetninger og handlingsrom har staten til å implementere målsetningene om bedrifters samfunnsansvar? For det andre vil jeg undersøke fem ulike statlige eide bedrifter og hvordan disse selskapene har fortolket og adoptert regjeringens politikk. Disse selskapene er Cermaq, Norsk Hydro, Aker Solutions, Flytoget og Norsk Tipping. På denne måten åpner oppgavens analyse for å undersøke på hvilke måter regjeringens politikk kan sammenkobles med selskapenes interesser og organisering. Oppgavens problemstillinger krever at jeg studerer problemstillingen på to forskjellige nivåer, myndighetsnivå og selskapsnivå. I stedet for å benytte meg av enkeltteorier, benytter jeg meg derfor av et sammensatt teoretisk rammeverk for en eksplorerende analyse av oppgavens problemstilling.

Jeg vil benytte meg av implementeringsteori for å identifisere avgjørende faktorer i implementeringsprosessen, og hvordan de sentrale aktørene i implementeringsprosessen overfører politikken til mottakerne. Implementeringens mottaker er i denne oppgaven statseide selskaper. De skiller seg fra andre offentlige aktører, fordi de er en form for hybridorganisasjoner, som beveger seg på grensen mellom offentlige og private aktører. For å studere selskapenes forutsetninger for å motta regjeringens føringer om samfunnsansvar, benytter jeg tre mye anvendte organisasjonsteorier: det rasjonelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet.

De åpner for selskapsinterne forklaringer for hvordan selskapene vil imøtekomme og adoptere nye ideer. Dette kan betraktes som en fordypning av det siste leddet i implementeringsprosessen.

De ulike organisasjonsperspektivene har svært ulikt syn på hvordan organisasjoner vil motta nye ideer, men sammen kan de gi et mer helhetlig bilde av hvordan statlige eide selskaper mottar og adopterer regjeringens målsetninger om bedrifters samfunnsansvar. Det instrumentelle perspektivet vektlegger at organisasjoner har formålstjenlige ledere som adopterer eller forkaster ideer basert på om det har nytteverdi for organisasjonen (Røvik 1998). Kulturperspektivet vektlegger uformelle normer og verdier i organisasjoner, og argumenterer for at dette har stor betydning for hvilke utviklingsveier selskapet går, noe som gjør at organisasjoner blir mindre fleksible og tilpasningsdyktige overfor nye ideer (Peters 2005, Brunsson og Olsen 1997, Røvik 2007). Myteperspektivet vektlegger at organisasjoner må forholde seg til eksternt press og sosiale normer som organisasjonene må adoptere for oppnå legitimitet i deres eksterne omgivelser (Meyer and Rowan 1991, Scott and Meyer 1991). Organisasjoner må oftest ses ut fra et komplekst samspill mellom planlagte strategier, kulturelle bindinger og ytre press, og i lys av disse tre organisasjonsperspektivene kan jeg undersøke hvordan de fem selskapene: Norsk Hydro, Cermaq, Aker Solutions, Flytoget og Norsk Tipping mottar og transformere ideen om samfunnsansvar, og på hvilken måte regjeringens rolle som eier og myndighet kan påvirke og bidra til at et samfunnsansvarlig statlig eierskap (Christensen 2004). Disse selskapene har svært ulik bransjetilhørighet og staten har ulike eierandeler. Norsk Tipping og Flytoget er hundre prosent eid av staten, mens de tre andre er deleide av staten.

Opgavens problemstilling forutsetter å samle inn data som er preget av nærhet til sentrale aktører og deres perspektiver og opplevelser. Kvalitativ metode er godt egnet for dette formålet. Dette er en innsamlingsmetode som gir rom for analyse og forklaring med forståelse for kompleksitet, detaljrikdom, og passer godt til ett forskningsopplegg der helhetsperspektivet er viktig. Jeg har derfor benyttet meg av intervjuer og dokumentanalyse.

Jeg har også deltatt som observatør på en rekke seminarer og konferanser som omhandler teamet i oppgaven. Mer detaljert om hvem jeg har intervjuet, og hvilke kilder jeg bruker i oppgaven er nærmere diskutert i kapittel 3.

1.2.1 Avgrensning

I oppgaven tar jeg sikte på å forklare norske myndigheters rolle for å fremme samfunnsansvar i statlig eide bedrifter. Å studere samfunnsansvar er komplekst fordi begrepet har flere definisjoner, og vil variere ettersom hvilke aktører det er snakk om. Jeg vil derfor avklare at jeg studerer CSR som offentlig politikk eksplisitt, og ikke offentlig politikk relatert til CSR mer indirekte, som for eksempel bærekraftig utvikling. Jeg har valgt et fokus på samhandlingen mellom regjeringen som eier (myndighetsnivå) og de statseide selskapene (selskapsnivå) for å undersøke hvordan regjeringen kan bidra til å fremme samfunnsansvar, som eier. Et generelt analysenivå gjør at detaljnivå av hvordan selskapene *faktisk* arbeider faller utenfor denne oppgaven, da dette ville kreve dybdeundersøkelser av de enkelte selskapene. Oppgaven tar heller sikte på å forklare og sammenligne hvordan statseide selskaper organiserer arbeidet med samfunnsansvar og hvilke årsaker og drivkrefter som ligger bak selskapets motivasjon for arbeidet med samfunnsansvar.

1.3 Plan for oppgaven

Oppgaven er delt inn seks kapitler. I *kapittel 2* presenterer jeg det teoretiske rammeverket som er implementeringsteori og organisasjonsteorien, samt teoretiske forventninger til empirien. Kapittelet avsluttes med en presentasjon av to ulike forståelser av, og tilnærminger til, bedrifters samfunnsansvar; det instrumentelle og det normative. Sammen er dette ment å gi et utfyllende teoretisk rammeverk for å svare på oppgavens problemstilling.

Kapittel 3 redegjør for, og drøfter fremgangsmåte og forskningsmetode. I *kapittel 4* analyserer jeg først regjeringens implementering av de politiske målsetningene om bedrifters samfunnsansvar i det statlige eierskapet. Kapittelet begynner med en introduksjon av statlig eierskap og dets organisering, før jeg redegjør for regjeringens tilnærming til, og arbeid med, bedrifters samfunnsansvar.

Kapittel 5 analyserer de fem statseide selskapenes tilnærming til og adoptering av samfunnsansvar. Kapitlet begynner med en kort oversikt over alle statseide selskaper, basert på tre indikatorer som regjeringen vektlegger. Deretter følger en kort presentasjon av de fem statseide selskapene som jeg undersøker i denne oppgaven og hvordan de arbeider med samfunnsansvar. Kapitlet avsluttes med en analyse av hvordan selskapene adresserer og imøtekommer regjeringens politikk og hvordan regjeringen kan bidra til mer samfunnsansvarlige statlige selskaper i eget eierskap.

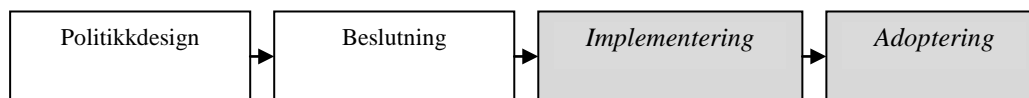
I *kapittel 6* oppsummeres de viktigste empiriske funnene. Jeg vil også her kommentere bruken av de teoretiske perspektivene, og forslag til videre forskning.

2.0 Teoretisk rammeverk

Oppgavens problemstilling åpner for spørsmålene (1) hvordan implementerer regjeringen målsetningene om samfunnsansvar i de statlig eide selskapene? (2) hvordan har selskapene fortolket forventningene om ansvarlig eierskap? (3) hva forklarer selskapenes adopsjon av samfunnsansvar?

Dette kan betraktes som en politisk prosess, og en vanlig oppdeling er mellom:

1. Formuleringen av politikken (politikkdesign og dagsordenfastsettelse)
2. Hvordan politikken er besluttet og forhandlet på plass av de dominerende aktørene (beslutningsprosessen) og
3. Hvordan politikken implementeres av offentlige aktører (implementeringsprosessen) og
4. I hvilken utstrekning politikken adressater (statseide selskaper) imøtekommer offentlig politikk (politikkadoptsjon) (Bredgaard 2004:77- 78).

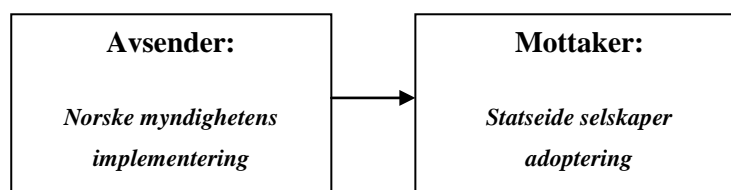


Figur.1 Fire ulike ledd i en politisk prosess.

Implementeringsfasen og adopsjonsfasen er hovedfokus i denne oppgaven. Jeg har derfor valgt en *todelt* teoretisk tilnærming, for å adressere oppgavens problemstilling⁵. Implementeringsteori kan hjelpe meg med å identifisere avgjørende aspekter i norske myndigheters implementering av de offentlige målsetningene om samfunnsansvar. Implementeringsteorien åpner for å undersøke avsender (norske myndigheter) og relasjonen til mottaker (statlig eide bedrifter). Adressatene i denne oppgaven er statseide selskaper, som skiller seg fra andre offentlig aktører ved at de kan betegnes som en form for hybridorganisasjoner.

⁵ Implementeringsteori og organisasjonsteori kan også forstås overlappende, men at jeg har valgt denne todelingen på grunn da dette er hensiktsmessig for å adressere oppgavens problemstilling.

Det er derfor nødvendig å gjøre en analyse av de statseide selskaperens organisering og interesser, og i hvilken utstrekning de kan kobles med myndighetens implementering av samfunnsansvar. Som nevnt tidligere vil jeg benytte tre organisasjonsperspektiver som en fordypning av siste leddet i implementeringsprosessen: det rasjonelle perspektivet, myteperspektivet og kulturperspektivet, som sammen gir en helhetlig tilnærming til selskaperens adoptering. På denne måten vil jeg undersøke hvordan selskapene imøtekommer myndighetenes implementering. Jeg vil først redegjøre for implementeringsteorien, før jeg presenterer organisasjonsteorien i kapittel 2.3.



Figur.2. Teoribruken i oppgaven.

Implementeringsforskningen fokuserer på de prosesser og politiske målsetningene som føres ut i livet, og forsøker å forklare graden av måloppnåelse i de offentlige presentasjonene. Utformingen av de politiske målsetningene er av stor betydning for gjennomslagskraften og effekten politikken har på samfunnet. Det er derfor viktig å studere hva som skjer under implementeringen (Winter 2004). Implementeringsteori er først og fremst utarbeidet for offentlige programmer og politikk som administreres av offentlige aktører. Jeg vil benytte meg av implementeringsteorien som kan hjelpe meg med å identifisere avgjørende aspekter for implementeringen av offentlige målsetninger i de statsseide selskapene, og skille mellom forskjellige typer implementeringsprosesser.

Implementeringsteorien har fra starten av vært opptatt av å finne svaret på hvorfor implementeringen ikke gikk som planlagt, og hvorfor det oppstod "feil" i implementeringsprosessen (Breedgard 2004:108). Sentrale forfattere som Pressman og Wildavsky (1984) illustrerte med sine studier at den overveiende delen av offentlige tiltak ofte var mislykket, og at målene for offentlig tiltak sjeldent ble oppnådd.

De som hadde ansvaret for politikken fulgte ofte ikke opp politikken, eller det ble ikke gjort noe (Pressman og Wildavsky 1984).

Det blir gjort et hovedskille i implementeringsstudiet mellom to retninger betegnet som ”ovenfra-ned-tilnærmingen” (top- down) og ”nedenfra-opp” tilnærmingen (bottom- up). Disse to perspektivene har svært ulike syn på implementeringsprosessen og forutsetningene for en vellykket implementering (Kjellberg og Reitan 1995, Bredgaard 2004, Matland 1995). Ovenfra-ned-tilnærmingen er representert blant de første iverksettingsstudiene. Denne retningen la stor vekt på sentral styring i gjennomføringen av offentlige tiltak og overordnet kontroll som effektiv instrument (ibid). Vellykket implementering handler her i stor utstrekning om graden av overensstemmelse mellom implementeringsagentene og målgruppens handlinger på den ene siden, og offisielle politiske målsetninger på den andre siden. Noen av de viktigste faktorene innenfor denne tilnærmingen er derfor klare og konsistente mål, en valid mål-middelkjede, og tilstrekkelig ressurser til implementeringsaktørene (Mazmanian og Sabatier 1983).

Forbedring av implementeringsprosessen er derfor et grunnleggende spørsmål om å sikre implementeringsaktørenes etterlevelse av politiske målsetninger, og et spørsmål om kontroll (Bredgaard 2004: 108, Winter 2004). De som er representert innenfor denne retningen anbefaler at man har så klare politiske mål som mulig, minimerer antall politiske aktører og begrenser omfanget av endring til det helt nødvendige. De vektlegger også betydningen av at de implementeringsansvarlige er lojale overfor de politiske målene (Matland 1995:147, Larson 1980).

Som en reaksjon på denne retningen har en annen gren innenfor implementeringsteorien vokst frem. Disse er kritikere av ovenfra-ned- tilnærmingen og tilhører ”nedenfra-opp-retningen” innenfor implementeringsstudiet. Ovenfra-ned-tilnærmingen blir blant annet kritisert for å se på implementering som en teknisk – administrativ prosess, som ignorerer implementeringens politiske aspekter. Nedenfra-opp-retningen forstår heller implementering som en politisk prosess.

For at politikken i det hele tatt skal bli vedtatt kreves det ofte uklare formuleringer, målsetninger og kompromisser. Dette kan gjøre det vanskelig å skille mellom politikk og administrasjon (Bredgaard 2004: 108).

Policyimplementering blir av denne retningen derfor delt inn i to forskjellige nivå: sentralt nivå - der aktører utvikler et politisk program, og mikroimplementeringsnivået - hvor de lokale aktørene reagerer mot makronivået, og utvikler deres egne program og implementerer dette. De kontekstuelle faktorene innenfor implementeringsmiljøet kan derfor i stor grad ha innvirkning på de regler som er utviklet på makronivået og toppen av implementeringspyramiden. Det er derfor viktig at det etableres en forståelse for målene, strategiene og aktivitetene til aktørene på mikronivået, som er en forutsetning for å forstå selve implementeringsprosessen (Matland 1995: 148–149, Elmore 1980: 603- 605).

2.1 Implementering som kontekstuel betinget

Kjellberg, Reitan (1995: 165), Matland (1995: 153), Bredgaard (2004: 109) og Winter (2004) argumenterer for at inndelingen mellom disse to implementeringsretningene er kunstig og misvisende. I følge disse er den beste strategien heller å velge ut forskjellige elementer fra begge tilnærmingene og unngå en doktrinær holdning til noen av dem. Et viktig argument er derfor at forskjellige typer politikk forutsetter forskjellige typer implementeringsprosesser (Bredgaard 2004: 113). Jeg vil benytte meg av en slik situasjonstilnærming til iverksetting som undersøker implementeringsprosessen som kontekstuel betinget av en rekke faktorer, og hvor graden av konflikt og tvetydighet i politikkformuleringen og implementeringsprosessen er de mest avgjørende faktorene for å forstå ulike implementeringsforløp (Matland 1995). Ved å krysse de to dimensjonene ”uklarhet” og ”konflikt”, får Matland frem fire ulike implementeringssituasjoner. Se fig. 3

Konflikt oppstår når én eller flere organisasjoner ser politikken som direkte relevant for deres interesser og når organisasjonen ikke har et enhetlig syn. Graden av politisk konflikt kan ha flere viktige effekter, og kan være en viktig variabel for tilgangen til implementeringsprosessen.

Ved lavt konfliktnivå er det relativt enkel adgang, ved høyere konfliktnivå er barrierene for adgang til implementeringen gjerne langt høyere (Matland 1995: 157). En måte å begrense konflikt på er derfor å skape tvetydighet. Jo klarere målene blir formulert, jo større sannsynlighet er det for at de leder til konflikt. Derfor er disse to variablene ofte avhengig av hverandre.

Konflikter kan ofte begrenses ved tvetydige målsetninger, og hvis tvetydighet er uttrykk for politiske kompromisser eller utydelig policyteorier er det ofte verken mulig eller ønskelig å designe tydelig politikk. Ovenfra-ned-retningens syn på klare og konsistente mål kan derfor virke misvisende. Politisk tvetydighet i implementeringen kan komme fra mange kilder, i tillegg til at det kan være tvetydighet ved de politiske målene. Som beskrevet ovenfor er det heller ikke uvanlig med tvetydighet ved de politiske midlene, for eksempel ved usikkerhet rundt hvilke roller de forskjellige organisasjoner skal spille i implementeringsprosessen, eller når et kompleks miljø gjør det vanskelig å vite hvilke verktøy man skal benytte seg av, hvordan man skal benytte seg av dem, og hvilken effekt de vil ha (Ibid:158). Implementeringen kan i slike tilfeller være en mulighet for å lære å teste nye prinsipper, visjoner og teknologi (Offerdal 1984 i Matland 1995: 158). Kombinasjonen mellom de to variablene konflikt og tvetydighet, ved mål og middel, illustreres i figuren under, og fire forskjellige typer implementeringsforståelser trer frem (Matland 1995).

	Lavt konfliktnivå	Høyt konfliktnivå
Lav tvetydighet (mål og middel)	1. <i>Administrativ implementering</i> <i>Ressurser viktige</i>	2. <i>Politisk implementering</i> <i>Makt viktig</i>
Høy tvetydighet (mål og middel)	3. <i>Eksperimentell implementering</i> <i>Kontekst viktig</i>	4. <i>Symbolsk implementering</i> <i>Koalisjonsstyrke viktig</i>

Figur.3. Oversikt over fire ulike implementeringsprosesser. (Matland 1995: 160)

Når både konfliktnivået og uklarheten er lav, vil iverksettingen foregå som administrative rutiner (situasjon 1) (Harvold 2001:9). Implementeringsprosessen blir gjort på en hierarkisk måte, der underordnede iverksetter tildelte oppgaver. Det viktigste elementet innenfor denne kategorien er ressursene, og ønsket utfall er mer eller mindre sikkert, så fremt ressursene er til stede. Matland (1995) sammenligner denne type implementeringsprosess med en maskin. På toppen av maskinen er sentrale myndigheter som har informasjon, ressurser og sanksjonene for og nå ønsket politikk. Teknologien er klar og alle aktørene i systemet har en klar oppfattelse av sitt ansvar og oppgaver. Implementeringsfeil oppstår på grunn av tekniske problemer, denne implementeringen faller derfor innenfor kriteriene til ovenfra-ned-tradisjonen (Matland 1995: 160f).

I en situasjon med lav uklarhet og store konflikter vil en ifølge Matland ha en politisk implementeringsprosess. Politisk implementering (kategori 2) er typisk for politiske beslutningsmodeller. Denne implementeringen er karakterisert av klart definerte mål, men uenigheten oppstår fordi disse målene er inkompatible, eller på grunn av uenighet om hvilke midler som bør brukes for å nå målet. Makt og autoritet er derfor viktig og for å oppnå de politiske målene, og det er vanlig å benytte seg av tvang og sanksjoner for å implementere politiske mål. Denne implementeringen faller også innenfor de nyere retningene i ovenfra-ned-tilnærmingen (Bredgaard 2004: 142).

Eksperimentell implementering (situasjon 3) karakteriseres av et lavt konfliktnivå og politikk som er tvetydig og lavt. Utfallet av prosessen vil avhenge av hvilke aktører som er aktive og mest involvert i implementeringsprosessen, noe som betyr at kontekstuelle faktorer er viktig i prosessen. Eksperimentell implementering er karakterisert av situasjoner hvor preferanser og målsetninger er uklare, teknologien usikker og aktørdeltagelsen er uklar. Prosessen vil foregå som en prøve- og feilingsprosess, der lokale forhold er avgjørende (Harvold 2001: 9). Politikk der både mål og middel er uklare, vil naturlig havne i kategorien eksperimentell implementering.

Politikk med klare mål, men uklare midler i implementeringen, vil også ha en eksperimentell karakter. Ofte er tilfelle at det er enighet om de politiske målene men det er manglende kunnskap om hvordan man skal nå dem (Matland 1995: 167).

Tvetydigheten kan imidlertid sees som en mulighet for å lære nye midler og nye mål, og læring blir dermed viktigere enn målrealiseringen. Denne type implementering faller derfor innenfor kriteriene til nedenfra-opp-tilnærmingen til implementering.

Symbolsk implementering (situasjon 4) kjennetegnes ved høy tvetydighet og høyt konfliktnivå. Politikk som involverer sterke symbolske elementer skaper ofte konflikt, selv om politikken er tvetydig. Symbolpolitikken har ofte vært forbundet med *ikke-implementering*. Men symbolpolitikk kan være viktig for å bekrefte nye politiske mål, for å understreke forpliktelsen overfor gamle mål, eller understreke viktige verdier eller prinsipper. Grensen mellom symbolpolitikk og substansiell politikk kan derfor være vanskelig å trekke, og ofte er politikk en blanding av begge elementene. Politikk med sterke symbolske elementer kan også være en forutsetning for iverksettelsen av mer substansiell politikk senere, da holdningsendringer i noen tilfeller er en forutsetning for atferdsendring. I slike situasjoner vil evnen til koalisjonsbygging være viktig for hvilket utfall iverksettingen får i den enkelte situasjon (Harvold 2001:9). Verken nedenfra-opp eller ovenfra-ned-retningen synes hensiktsmessig for å beskrive denne implementeringsprosessen (Breedgard 2004: 117, Matland 1995).

Oppsummert står vi overfor *fire forskjellige implementeringsprosesser*, som fremtrer på bakgrunn av de to variablene konflikt og tvetydighet. Disse bidrar til en forståelse for at implementeringsprosessen i stor grad vil avhenge av politikken karakter og formål. Regjeringens mål om samfunnsansvar er formulert som ni tverrgående hensyn, og det politiske programmet om bedrifters samfunnsansvar er preget av høy tvetydighet. Den norske staten har et stort omfang av eierskap og det direkte statlige eierskapet i norske virksomheter er omfattende. Statens direkte eierskap varierer fra eierposter i landets største børsnoterte selskaper, til små heleide selskaper med rene sektorpolitiske formål. Jeg vil derfor utlede en hypotese om at regjeringens implementering vil falle innenfor Matlands(1995) kategori *eksperimentell implementering* med høy tvetydighet og lavt konfliktnivå.

Implementering av offentlig politikk vil innebære ulike offentlige styringsmidler, ovenfra- ned retningen vektlegger sentral kontroll og klare politiske mål, mens nedenfra- opp retningen heller forstår implementeringen som en politisk prosess. I avsnittet under vil jeg kort utdype ulike former for styringsregimer som er viktig for å identifisere regjeringens politikk i denne oppgaven.

2.2 Politikkdesign

Regjeringens arbeid med samfunnsansvar i statlig eierskap åpner for å undersøke statens styringsmuligheter, og utvidelsen av de tradisjonelle styreregimene ofte betegnet som ”*command and control*”, til nye mer fleksible former for styring. Bedrifters samfunnsansvar som offentlig politikk er særlig relevant å undersøke, fordi samfunnsansvar per definisjon ligger utenfor tradisjonelle reguleringsregime (Gjølberg forthcoming). Dette har fått flere merkelapper i litteraturen, Gunningham og Grabosky (1998) ”*smart regulation*”, Midttun(2008) ”*partnered governance*” og Fox et al (2002) ”*enabling environment*”. Alle disse forfatterne fremhever betydningen av nye utradisjonelle former for styring, som økonomiske instrumenter, selvregulering, partnerskap, frivillighet og informasjonsbaserte strategier. Bredgaard (2004) oppsummerer på en oversiktlig måte fire ulike, politiske programmer; reguleringsprogrammer, motivasjonsprogrammer, overtalelsesprogrammer og aktivitetsprogrammer. Hver av disse benytter et dominerende policyinstrument, enten regler, økonomiske tilskyndelser, kommunikasjon eller organisering (Bredgaard 2004: 88). Ofte blir disse instrumentene brukt i forskjellige kombinasjoner, og har en overlappende funksjon (Gunningham og Grabosky 1998).

	Regulerings - programmer	Motivasjons - programmer	Overtalelses- programmer	Aktivitets - programmer
Dominerende policy instrument	Regler/lover	Økonomisk tilskyndelser	Kommunikasjon	Organisering
Positivt motiverende	Tillatelser/ Kontrakter/ Tildeling av rettigheter	Subsidier/ Tilskudd	Informasjon/ oppmutring/ appeller	Offentlige servicetilbud
Negativt motiverende	Forbud/ påbud	Skatter/ avgifter/ bøter	Formaninger/ trusler	Begrensninger av tildelingskriterier og deltakerkrets
Virkemåte	Atferdstyring	Incitamentstyring	Holdnings påvirkning	Utbudstyring
Omkostninger	Relativt høy	Høye	Relativt små	Høye
Implementerings problemer	Motstand fra adressanter og norm- overtredelser	Usikre effekter og koordinerings problemer	Lav effektivitet og manglende kontroll	Suksess avhenger av attraktivitet.

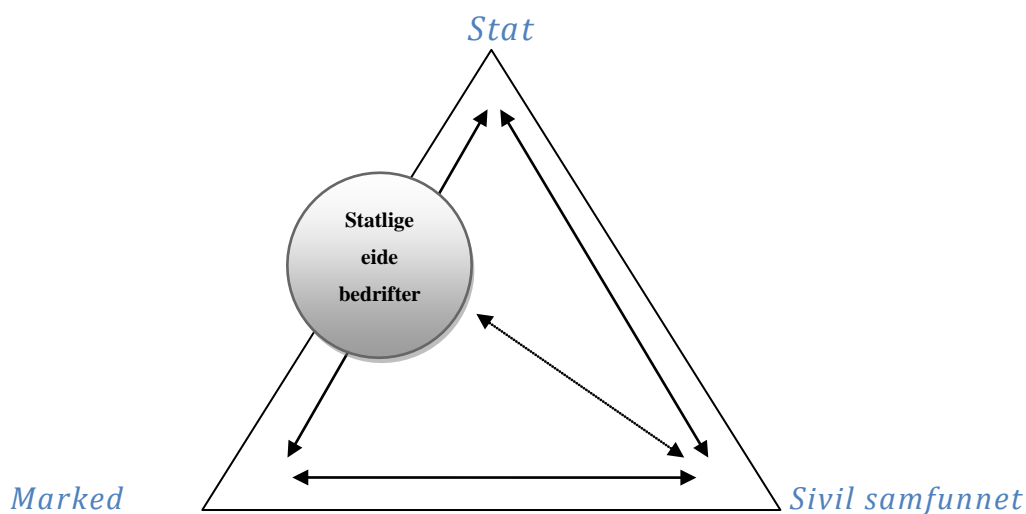
Figur.4. Oversikt over fire ulike politikkprogram. Kilde: Bredgaard 2004: 88.

Samtidig som nye styringsmuligheter er vektlagt i litteraturen, er også styringsrommet utvidet med flere aktører og det sivile samfunnet fremheves som mektige aktører med store påvirkningsmuligheter, særlig overfor selskapene (Hveem 2009: 19).

Ofte er også nye former for styringsinstrumenter utarbeidet i samarbeid mellom det sivile samfunn, industrien og staten. van Tulder og der Zwart (2003) beskriver dette som et forhandlingssamfunn der de ulike aktørenes tradisjonelle territorium beveger seg i- og mot hverandre.(Se fig.5.).

Inndelingen mellom de forskjellige aktørene er ofte ikke så klare som det kommer frem av figuren, ofte vil en organisasjon være en form for hybrid, slik som statlig eide selskaper som undersøkes i denne oppgaven.

Modellen er forenklet men illustrerer de forskjellige forholdene aktørene må forholde seg til. Langs disse linjene er det store omfordelings- og legitimeringskamper. Særlig er dette tilfellet for selskaper, som må forholde seg til marked-stat forholdet, men også nye, mer fremtredende aktører, representert i sivilsamfunnet (van Tulder og der Zwart 2003:105).



Figur.5. Forhandlingssamfunn. Den tynne streken mellom statlig eide bedrifter og sivilsamfunnet er en illustrasjon for å vise at det også er et forhold mellom disse aktørene. Kilde. van Tulder og der Zwart 2003:105.

2.3 Organisasjonsteori

Som illustrert i figuren ovenfor, befinner regjeringens målsetninger om samfunnsansvar i statlige eide bedrifter på grensen mellom stat og marked og mellom offentlige og private aktører. Det er derfor nødvendige med et teoretisk perspektiv som redskap for å undersøke bedriftenes interesser, organisering og strategier, og hvorvidt disse kan forenes og sammenkobles med regjeringens målsetninger om bedrifters samfunnsansvar. Jeg vil benytte meg av organisasjonsteori, som en fordykning av siste leddet i implementeringsprosessen. Dette kan også forstås som et nedenfra-opp-perspektiv, som bidrar til å belyse styring fra mottakers organisering og

virkemåte. Et viktig spørsmål i denne oppgaven er hva som skjer når regjeringens målsetninger om bedrifters samfunnsansvar forsøkes overført og implementert til de forskjellige statseide virksomhetene. Blir de raskt kastet ut igjen, eller blir de omformet, slik at de passer bedre til den lokale konteksten?

Forblir de immaterielle ideer som sirkulerer på "overflaten", eller blir de materialisert og kommer til uttrykk i strukturer, aktiviteter og målbare resultater?

Organisasjonsteorien kan bidra til å svare på disse spørsmålene (Røvik 2007: 23).

Det rasjonelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet kan gi et sammensatt perspektiv og helhetlig kunnskap om implementering av CSR i de statsseide selskapene. Hver for seg gir de ulike svar på hvordan selskapene håndterer regjeringens implementering av målsetningene om samfunnsansvarlig statlig eierskap, sammen fungerer de som komplementære og kan gi et mer helhetlig teoretisk perspektiv (Røvik 2007:47)⁶. Jeg vil avslutte med å utlede noen forventninger om hvordan selskapene vil motta og adoptere regjeringens mål om samfunnsansvar, basert på de tre teoretiske perspektivene.

2.3.1 Det rasjonelle perspektivet

Den modernistiske og rasjonelle orienteringen har vært den mest dominerende i stort sett hele organisasjonsvitenskapen, og man kan snakke om et rasjonalistisk – instrumentelt hegemoni (Røvik 2007, Røvik 1998). Denne retningen er utledet av den rasjonelle - instrumentelle tradisjonen i organisasjonsteorien og er opptatt av å kartlegge mål og mål- middel hos organisasjoner, hvilke handlingsvalg de gjør og i hvilken grad resultatet er i samsvar med intensjonene. Ledelsens handlinger er basert på "logic of consequences"-, nemlig forventende og ønskede konsekvenser av bestemte handlinger (Christensen et al 2004:31). Helt grunnleggende er ideen om at organisasjoner har formålstjenlige ledere, som adopterer eller forkaster oppskrifter ved at de foretar kostnad- nytte- vurderinger, dette fra tilgjengelig erfaringsbasert kunnskap om hvordan verktøy kan ha nytteverdi for praktiske problemløsninger - enten hos seg selv eller andre (Røvik 1998:34).

⁶ Organisasjonsteorien kan også benyttes for å studere myndighetsnivået for en grundigere analyse av norske myndigheters tilnærming til samfunnsansvar. Dette faller imidlertid utenfor oppgavens problemstilling.

En institusjonalisert organisasjonsoppskrift fremstår i dette perspektivet som (kun) et redskap - et verktøy ledelsen kan benytte seg av for å gjøre organisasjonen mer effektiv. Ledelsen vil benytte seg av de oppskriftene de anser som formålstjenlige og rasjonelle, og som passer til de aktuelle problemene. De vil videre bli ”filt til” og tilpasset hensynet til effektiv, lokal problemløsning.

Organisasjonsmedlemmer er rasjonelle aktører og ikke passive mottakere som følger de til enhver tid gjeldende trender og organisasjonsmoter i omgivelsene (Ibid). Denne tilnærmingen vektlegger en hierarkisk styringskjede, hvor det er lederne i organisasjonen som vurderer og adopterer organisasjonsendringer eller organisasjonsoppskrifter. Toppleidelsen har klare planer for hvordan den eventuelle ideen skal implementeres nedover i organisasjonen, og det er liten grad av frihet for lokal tilpasning og lokale versjoner. Implementeringen bør, ifølge dette perspektivet, skje i en velorganiserte ovenfra-ned-prosess, der ledelsen spiller en sentral rolle og kombinerer kunnskap med kraft for å få løsningen på plass (Røvik 2007: 50).

Denne forståelsen av organisasjoner er den som er mest lik den tradisjonelle forståelsen av selskaper og deres rolle i samfunnet. Det private næringslivets formål er først og fremst å skape profitt, og organisasjonens handlinger vil være basert på at organisasjonen skal opptre mest mulig effektivt. Retningen har en positiv moderniseringsoptimisme med troen på at organisasjonen blir flinkere til å forholde seg til, og orienterte om de nye ideer og oppskrifter som preger omgivelsene. Samt at de blir stadig flinkere til å fornye seg basert på tidligere erfaring og lære av erfaringer. Organisasjonene blir derfor også mer villig til å skifte ut gamle ”verktøy” med nye (Ibid: 35).

2.3.2 Kulturperspektivet

Denne retningen reflekterer en tradisjon i statsvitenskapen som argumenterer for at institusjoner er bestemmende for individets atferd (Peters 2005:28). En inspirasjon for denne teoretiske retningen er Selznicks historiske institusjonalisme, og innsikten om at organisasjoner gradvis utvikles til distinkte institusjoner, der medlemmenes tenkning og handlinger tar retning av lokale og historisk betingede regler (Selznicks 1949 i

Røvik 2007: 38). Uformelle normer og verdier som vokser frem i organisasjonen har betydning for livet i og virksomheten til den formelle organisasjonen. Et vanlig skille er mellom institusjonen - det uformelle, som gradvis vokser frem - og organisasjonens formelle normer som er knyttet til noe instrumentalt, verktøy lignende og ”mekanisk”.

Når en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier, i tillegg til de formelle, sier man at den får institusjonelle trekk, eller man snakker om institusjonaliserte organisasjoner. Dette gjør en organisasjon mer kompleks og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav (Christensen et al 2006:47).

Institusjoner styres av ”*logic of appropriateness*” eller ”passende atferd” (Peters 2005: 27, Brunsson and Olsen 1997:21). Dette betyr at hvis institusjonen er effektiv til å påvirke atferden til sine medlemmer, vil disse medlemmene tenke mer på handlinger som passer normene til organisasjonen enn konsekvensene til det selvstendige individet. ”*The appropriate behaviour*” står i kontrast til ”*logic of consequences*” som er styrende i det rasjonelle perspektivet, der individer er forventet å først tenke på hva som vil lønne seg (Brunsson and Olsen 1997:21). Kulturperspektivet anerkjenner at individer vil gjøre bevisste valg, men at disse valgene gjøres innenfor parametrene etablert av de dominante, institusjonelle verdiene. De kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i de formative årene vil ha stor betydning for de utviklingsveien den følger.

Denne *stivhengigheten* gjør at de normer og verdier som var til stede i organisasjonen ved begynnelsen er vanskelig å endre, organisasjonene har utviklet seg som verdibaserende institusjoner og er motstandsdyktig mot reformer, selv når omgivelsene og konteksten endrer seg. Normene organisasjonen besitter kan derfor virke som en bremsekloss for endring og vil ofte være en av gjørende for hvilke endringer som er passende eller ikke (Christensen 2004: 56–57). Større endringer i organisasjonen vil enten skje som en konsekvens av en krise, relatert til fallende suksess eller økende forventninger, eller konflikter mellom rettigheter og plikter som kommer fra forskjellig institusjonelle regelsystemer (Brunsson og Olsen 1997: 21). Forsøk på plutselige forandringer, som kan true institusjonens identitet, mislykkes ofte.

Endringene bør heller skje langsomt og være mest mulig kompatible med institusjonens teknologi, verdigrunnlag og handlingslogikk for å bli akseptert og inkorporert (Røvik 2007: 28). Hvis den ikke er det, vil den komme til å bli oppfattet som et upassende ”fremmedlegeme” og kan dermed bli frastøtt (ibid: 148).

2.3.3 Myteperspektivet⁷

En annen retning innenfor ny-institusjonalismen er myteperspektivet, som baserer seg på at organisasjoner må forholde seg til eksternt press og sosialt skapte normer som de adopterer for å oppnå legitimitet (Christensen et al 2006:66). Organisasjoner er styrt av ”*The logic of Fashion*” fremfor ”*The logic of Appropriateness*” (Røvik 1996:139).

I følge dette perspektivet kan ikke organisasjoner overleve bare ved å være effektivitetsorienterte, men de må søke legitimitet fra omgivelsene og demonstrere at de lever opp til fundamentale vestlige modernitetsnormer (Christensen et al 2004: 66). Organisasjonen oppnår legitimitet og lever opp til forventningene i deres institusjonelle miljø, ved å inkorporere eksterne rasjonelle myter, det vil si utbredte, legitime oppskrifter for hvordan organisasjoner bør handle og se ut. En myte er altså en form for oppskrift som er legitimert og anerkjent for hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon (Ibid: 67). Organisasjoner adopterer derfor mytene, ikke først og fremst fordi ledelsen i organisasjonen betrakter dette som effektivt verktøy slik som det instrumentelle perspektivet vektlegger, men heller for å oppnå legitimitet og redusere mulighet for kritikk og vanskeligheter.

Det er omgivelsenes rasjonale som er bestemmende for om mytene er nødvendige for organisasjonen eller ikke, og ved at organisasjonene adopterer disse mytene beholder de en sosial definisjon av suksess og en buffer mot feil (Meyer and Rowan 1991).

Myteperspektivet har vært en viktig teoretisk referanse i litteraturen om hvordan organisasjoner fra begynnelsen av 1980- tallet har blitt mer utsatt for ideer, som for eksempel bedrifters samfunnsansvar, som kommer utenfra og søkes innpasset i ulike organisasjoner(Christoffersen 2006: 68).

⁷ Navnet myteperspektivet kan virke misvisende. I forbindelse med bedrifters samfunnsansvar er betegnelsen legitimitetsteori vel så treffende. Jeg vil likevel benytte meg av ”myteperspektivet” fordi det er mye brukt i faglitteraturen.

Organisasjonene kan imidlertid stå overfor flere motstridende former for press fra omgivelsene. Scott and Meyer (1991) skiller mellom det tekniske og det institusjonelle miljøet organisasjonene befinner seg i. Avhengig av organisasjonenes karakter og hensikt vil organisasjonene stå overfor en eller begge typer krav fra omgivelsene. Forfatterne argumenterer for at organisasjoner som banker og flyselskaper kan oppleve både teknisk og institusjonelt press (Scott and Meyer 1991:124). Omgivelsenes forventninger om at organisasjoner lever opp til institusjonelle normer, samt forventninger om tekniske krav som effektivitet og lønnsomhet forbundet med produksjon, kan stå i konflikt med hverandre. Det er heller ingen garanti for at mytene som organisasjonen adopterer alltid er forenlige. Organisasjonen står derfor overfor dilemma for hvordan de skal koble kravet om institusjonelle myter til deres tekniske aktiviteter. Meyer and Rowan (1991) hevder at organisasjoner løser dette ved frikobling - ved å skille struktur og aktiviteter fra hverandre. På denne måten kan organisasjoner unngå konflikter og uenigheter og det gjør det mulig for organisasjonen å opprettholde de standardiserte, legitime, formelle strukturer som svarer til omgivelsenes press, mens de tekniske aktiviteter opprettholdes og påvirkes liten grad av den institusjonelle strukturen selskapet har adoptert (Meyer and Rowan 1991). Organisasjonen vil som følge av dette utvikle to forskjellige sett av organisatoriske prosesser, en som tar hensyn til produksjonen av goder og service, og en som opererer mer som utstilling for resten av verden, men som har liten effekt på produksjonen (Brunsson og Olsen 1997: 8).

Mytene organisasjonen adopterer blir da liggende som et utstillingsvindu eller blendverk, som skal overbevise omgivelsene om at organisasjonene er moderne og effektive (Christensen et al 2004:83).

2.4 Oppsummering

De tre teoretiske retningene beskrevet ovenfor, er en fordypning av siste leddet i implementeringsprosessen, og på denne måten gir organisasjonsperspektivene mulighet til å studere implementeringsprosessen i et nedenfra-opp-perspektiv.

Basert på de tre ulike organisasjonsperspektivene vil jeg i dette avsnittet utlede forskjellige teoretiske forventninger om hvordan de statseide selskapene vil motta og adoptere regjeringens mål om samfunnsansvar.

Med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet kan jeg forvente at de statseide selskapene vil adoptere politikken hvis selskapet anser regjeringens føringer som rasjonelle og gunstige, og som et instrument for å gjøre organisasjonen mer effektiv og lønnsom. Det er ifølge dette perspektivet ledelsen i organisasjonen som vil avgjøre om verktøyet er formålstjenelig for bedriften, videre vil verktøyet bli tilpasset den enkelte bedriftens behov. CSR vil derfor ifølge dette perspektivet omskapes til ”*the business case for CSR*” og være et instrument for selskapet for å oppnå økonomiske mål.

Det er et faktum at stadig flere selskaper, også statseide, opplever et relativt stort press fra globaliseringsbevegelsen og media for å opptre mer samfunnsansvarlig (Midttun 2008). Selskapets adoptering av samfunnsansvar kan derfor for disse selskapene være en ”*vinn- vinn*” situasjon, og et avgjørende verktøy for å håndtere presset og forventningene fra omgivelsene, og skape et bedre omdømme samtidig som det er lønnsomt for selskapet. Jeg kan derfor ifølge dette perspektivet forvente at de statseide selskapene vil adoptere CSR og benytte seg av det som et middel for lønnsomhet, samtidig som at selskapene møter presset om å opptre samfunnsansvarlig fra deres omgivelser. Denne tilnærmingen til samfunnsansvarsbegrepet vil jeg utdype i kapittel 2.5.1.

Tar vi utgangspunkt i kulturperspektivet, vil de statseide bedriftenes adoptering av regjeringens føringer avhenge av ”*logic of appropriateness*”. Passer ikke regjeringens målsetninger om samfunnsansvar med selskapets normer og verdier vil selskapet mest sannsynlig bremse opp for implementering av disse målsetningene. Perspektivet åpner for spørsmålet hva som er selskapet ”*logic of appropriateness*”, og om regjeringens føringer om samfunnsansvar er i overensstemmelse med selskapets verdier og normer. Hvis det er store forskjeller mellom selskapets ”*logic of appropriateness*” og regjeringens føringer, kan man forvente at selskapet vil tilpasse føringene til sin egen logikk, og endringene vil foregå svært langsomt.

Det vil derfor ifølge dette perspektivet være avgjørende om selskapet har en kultur for samfunnsansvar eller ikke. Hvis selskapet adopterer normen om bedrifters samfunnsansvar er imidlertid retningen optimistisk - da vil normen mest sannsynligvis bli i organisasjonen og vil ha stor betydning for utviklingsveien organisasjonen følger, slik som antagelsen om stivhengighet tilsier.

I følge myteperspektivet vil de statlig eide selskapene adoptere samfunnsansvar for å opprettholde legitimitet og anerkjennelse overfor det eksterne miljøet de befinner seg. Myteperspektivet er i motsetning til kulturperspektivet negativ til hvordan implementeringen vil foregå. For å opprettholde den regelmessige, tekniske driften i selskapet vil selskapets tilnærming til samfunnsansvar være vinduspynt og symbolsk i karakterer. Myteperspektivet kan imidlertid gi oss noen forventinger om *hvilke* statseide selskaper som mest sannsynlig vil adoptere regjeringens forventninger om samfunnsansvar, basert på antagelser om hvilke statseide bedrifter som opplever institusjonelt og teknisk press. Flere av de statseide børsnoterte selskapene kan i stor grad argumenteres for å være utsatt for krysspress. Disse bedriftene er viktige, store institusjoner i det norske samfunnet og som beskrevet på side 2, har flere selskaper som Aker Solutions og Cermaq opplevd mye omtale og press fra media og frivillige organisasjoner for mangel på samfunnsansvar. De fleste statseide, børsnoterte selskapene er også holdingsselskaper som operer geografisk i et landskap som gjør at deres virksomhet er spesielt utsatt for spørsmål knyttet til samfunnsansvar, for eksempel arbeidsforhold, korrupsjon og miljø. Av de selskapene jeg undersøker vil Aker Solutions, Norsk Hydro og Cermaq passe inn i denne beskrivelsen.

En annen faktor som kan være årsaken til at selskapene opplever krysspress, i likhet med de børsnoterte selskapene, er selskaper som kan beskrives som å være ”risikobransje”. Selskapets virksomhet gjør at det automatisk er mer utsatt for press fra frivillige organisasjoner og uthenging i media. Norsk Tipping kan beskrives som å være i en form for risikobransje. Samtidig kan det forventes at de selskapene som ikke opplever et slikt krysspress ikke har de samme motivene for å adoptere regjeringens føringer om samfunnsansvar.

Disse selskapene vil derfor heller ikke være eksponert i media på samme måte som de selskapene som er utsatt for et krysspress. Det kan tenkes at Flytoget passer inn i denne kategorien.

Oppsummert gir de tre organisasjonsperspektivene forskjellige perspektiver for hvordan og hvorfor de statseide selskapene vil motta og respondere på regjeringens målsetninger om samfunnsansvar. Begrepet samfunnsansvar er imidlertid komplekst og definisjonen av begrepet vil avhenge av hvem man spør. Neste avsnitt av dette kapitlet vil jeg redegjøre for ulike tilnærminger til samfunnsansvar for å gi et bedre grunnlag for analysere både regjeringens tilnærming og de statseide selskapene tilnærming til samfunnsansvar i kapittel. 4 og 5.

2.5 Ulike tilnærming til bedrifters samfunnsansvar

Begrepet bedrifters samfunnsansvar kan beskrives som en institusjonalisert organisasjonsoppskrift. Røvik (1996) definerer institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter som ” *en legitim oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon. Det er en oppskrift som fenger og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner*”(Røvik 1996: 13). Dette er beskrivende for hvordan samfunnsansvar har tatt form. Siden midten av 1990-årene har samfunnsansvar blitt et allment brukt begrep, først i USA og Storbritannia, senere i andre industriland. CSR har blitt en industri, med en mengde av konsulenter, professorater, nettsider og nyhetsbrev (Kleppe 2006:5).

Eksempler på dette er at det har i løpet av få år blitt etablert flere internasjonale tidsskrifter som i hovedsak publiserer artikler om organisasjoners samfunnsansvar. CSR er langt på vei konstituert som et eget transnasjonalt aktivitetsfelt innenfor organisasjon og ledelse. CSR er blitt autorisert av internasjonale og nasjonale politiske organisasjoner og regulerende myndigheter (Røvik 2007: 204f). Samfunnsansvar er imidlertid ikke et nøytralt begrep, men opprinnelig et anglo- amerikansk konsept, som har blitt utviklet innenfor et spesifikt politisk- økonomisk system. Man kan derfor forvente at konseptet samfunnsansvar blir bearbeidet og omformet når organisasjoner forsøker å adoptere det (Røvik 1996: 153).

Som samfunnsansvar, er ofte populære konsepter ganske diffuse oppskrifter og karakterisert av at de er generelle ideer. I motsetning til fysiske gjenstander som har en gitt, endelig form, så gir organisasjonsoppskrifter ofte stort rom for alternative tolkninger (Røvik 1996:16).

For å få tak i hvordan de statlig eide bedriftene og regjeringen har konstruert, adoptert og gitt begrepet mening kan det være nyttig å gjøre et skille mellom forskjellige tilnærminger til og forståelser av samfunnsansvar. På denne måten kan jeg identifisere hvordan innholdet i begrepet vil være forskjellig avhengig av hvilke aktører som adopterer det.

Ser vi på oppgavens problemstilling vil det være fruktbart å identifisere regjeringens tilnærming til begrepet og hva som har skjedd med begrepet når det overføres og implementeres i de forskjellige statlige eide bedriftene, og hvorvidt det har skjedd en transformasjon av begrepet. Hva slags forståelser har selskapene lagt til grunn for begrepet? Skillet mellom forskjellige forståelser av bedrifters samfunnsansvar kan tydeliggjøres ved å undersøke om rettfærdiggjøringen for samfunnsansvar er instrumentelt eller normativt, det vil si hvorvidt motivene for CSR er rammet inn i normative argumenter relatert til moralske verdier som menneskerettigheter, arbeidsrettigheter, miljøbeskyttelse og skape økonomisk utvikling i fattige land, eller om argumentene er rammet inn på en instrumentell måte for å øke innovasjon, konkurransefortrinn og komparative fortrinn for den nasjonale bedriftssektoren (Gjølberg forthcoming, Finskas 2007).

Skillet mellom disse tilnærmingene er ikke alltid så klart i virkeligheten, men jeg vil gjøre rede for et rendyrket skille for å illustre ulikhetene.

2.5.1 Instrumentelle tilnærmingen til samfunnsansvar

Den instrumentelle tilnærmingen ser på CSR som et virkemiddel for å oppnå verdimaksimering og kan identifiseres med antagelser i det rasjonelle organisasjonsperspektivet beskrevet i kapittel. 2.3.

Argumenter innenfor denne retningen er at selskapers adoptering av samfunnsansvar er en kilde til muligheter, innovasjon og kan skape komparativt fortrinn for bedrifter som integrer bedrifters samfunnsansvar i deres strategier (Porter og Kramer 2006).

Peter Drucker formulerte det slik;

„..the proper ”social responsibility” of business is to tame the dragon, that is, to turn social problems into economic opportunities and economic benefit, into productive capacity, into human competence , into well paid jobs, and into wealth” (Drucker i Mele 2008: 57).

Hovedargumentet innenfor denne retningen er at samfunnsansvar lønner seg og blir beskrevet som nyttig og strategisk for selskapet. Kurucz et al (2008) deler *”the business case for corporate social responsibility“* i fire kategorier: kostnads- og risikoreduksjoner, profittmaksimering og komparative fortrinn, rykte og legitimering, og synergisk verdiskapning (Kurucz et al 2008: 86).

Den instrumentelle tilnærmingen bruker positive argumenter for at selskaper som er mer samfunnsansvarlig vil mest sannsynlig unngå boikotter fra konsument, de vil være mer rustet til å skaffe kapital til en lavere kostnad, og befinne seg i bedre posisjon til å tiltrekke seg og beholde lojale kunder. Selskaper som er samfunnsansvarlige vil også ha større fordeler fordi de vil tiltrekke seg flere investorer, som vil betrakte samfunnsansvarlige selskaper som en tryggere investering. Selskaper som ikke tar samfunnsansvar betraktes gjerne som risikofylte. Risikoen for at verdien av deres merkevarer og deres salg vil reduseres som et resultat av mediepress, offentlige protester og boikotter (Vogel 2005: 16–17).

Et viktig element innenfor denne retningen er derfor å vise sammenhengen mellom samfunnsansvar og bedriftens lønnsomhet. Flere aktører og studier har derfor vært med for å bevise at samfunnsansvar er et konkurransefortrinn. Eksempel på dette er da tidsskriftet *Corporate Governance: the international Journal* publiserte et spesialnummer i 2006 som kun fokuserte på samfunnsansvar og konkurransefortrinn. Her er det en rekke artikler som viser til hvordan selskap kan få fordeler av å være samfunnsansvarlig.

Et annet eksempel er Europakommisjonen som gjennom konkurranserapporten fra 2008 argumenterer for at bedrifter kan tjene på samfunnsansvar, og at samfunnsansvar kan styrke EUs konkurransefortrinn: ”.. *For an increasing number of enterprises in a growing number of industries, CSR is becoming a competitive necessity*” (Commission of the European Communities 2008: 9).

2.5.2 Den normative tilnærmingen til samfunnsansvar

Den normative tilnærmingen til samfunnsansvar argumenter for at selskaper skal være samfunnsansvarlig er knyttet til at selskaper har et moralsk ansvar. Selskapene og næringslivet har et moralsk ansvar for å respektere menneskerettigheter, internasjonale avtaler og lovgivning og bidra til en bærekraftig økonomisk utvikling.

Samfunnsansvar dreier seg derfor om langt mer enn å fremme selskapers verdiskapning og vinn-vinn situasjoner, slik som i den instrumentelle tilnærmingen. Dette perspektivet tar utgangspunkt i at selskaper, ved siden av dets økonomiske og juridiske ansvar, har ansvar for de sosiale problemene som skyldes næringslivet og må derfor stå til ansvar for den makten de besitter fordi denne makten krever ansvarlighet. Selskaper, som viktige økonomiske aktører, har et etisk ansvar for egne handlinger, særlig når det gjelder samfunnet rundt selskapet. Selskapet betraktes som en del av et større samfunn fremfor separate deler: ”*as interwoven rather than being distinctiv entites*” (Mele 2008: 49).

Ofte kan disse normative argumentene identifiseres med hvordan frivillige organisasjoner og sivilt samfunn argumenterer for spørsmål knyttet til samfunnsansvar. For å bestemme selskapets ansvar er det derfor viktig å vurdere de sosiale forventningene og sosiale behovene bedriften møter. Samfunnet har gitt bedriften *lisens til å operere*, og som en konsekvens av dette må selskapet også bidra til sosiale behov og tilfredsstillende de sosiale forventningene som stilles til bedriften (Ibid). Dette kan også beskrives som en aktiv tilnærming til samfunnsansvar hvor aktørene er opptatt av å gjøre de riktige tingene og deler en sterk orientering mot rettferdighet, rent miljø og sosial likhet (van Tulder og van der Zwart 2006: 156f).

3.0 Forskningsmetode

Forskningsdesign kan beskrives som planen for hvilke enheter man skal undersøke og hvordan man skal innhente data om dem (Ringdal 2001: 103). Å studere bedrifters samfunnsansvar og statlig eide bedrifter er relativt nytt og det eksisterer derfor ikke noe robust empirisk eller teoretisk base for å studere dette. Som det kommer frem av oppgavens problemstilling er oppgaven motivert av en interesse for det som studeres. Oppgaven kan derfor beskrives som eksplorerende (Andersen 1997: 131).

Min oppgave kan klassifiseres som fortolkende case, hvor man benytter seg av begreper og teoretiske sammenhenger til å oppsummere eller strukturere et empirisk materiale. Casestudie er en hensiktsmessig metode når man stiller *hvordan-* og *hvorfor* spørsmål og når forskeren har liten kontroll over hendelsen (Yin 2003:13). Oppgavens problemstilling tar sikte på å studere både myndighetsnivå og selskapsnivå, og samhandlingen mellom disse. Det forutsetter å kunne samle inn data som er preget av nærhet til sentrale aktører og deres perspektiver og opphevelser. Kvalitativ metode er en innsamlingsmetode som er sensitiv til den sosiale konteksten, samt at dette er en innsamlingsmetode som gir rom for analyse og forklaring med forståelse for kompleksitet, detaljrikdom og passer godt til et forskningsopplegg som i denne oppgaven der helhetsperspektivet er viktig (Ringdal 2001).

Casestudie har ofte blitt kritisert for å representere en alternativ forskningstilnærming, hvor det er få eller ingen muligheter for generalisering eller høy grad av ytre validitet (Andersen1997: 13). Det at jeg har et utvalg på *fem* statseide bedrifter løser ikke de prinsipielle sidene som er knyttet til statistisk representativitet, til et slikt formål vil studier med et større utvalg og mer kvantitative metoder være en bedre metode. Casene har imidlertid blitt valgt for å svare på oppgavens problemstilling. At jeg benytter meg av flere case gir også mer å spille på, og det øker antallet tilgjengelige observasjoner, og ikke minst gir økt antall case flere designvariabler, som kan manipuleres analytisk (Andersen 1997: 95). Flere case styrker også de analytiske konklusjonene (Yin 2003: 53).

I utvelgelsen av statseide bedrifter stod jeg ikke fritt til å velge de selskapene jeg ønsket å intervju, jeg tok kontakt med ti bedrifter og fikk positiv tilbakemelding av fem av dem. I prosessen da jeg kontaktet selskapene viste det seg at selskapene opplever stor pågang fra studenter og akademikere, og flere av dem må avvise slike forespørsler.

Alle selskapene jeg har intervjuet er statseide, da dette er en forutsetning for å svare på oppgavens problemstilling. Ved å intervju disse selskapene har jeg mulighet til å undersøke deres opplevelse av myndighetenes implementering av bedrifters samfunnsansvar. Jeg har valgt å kontakte selskaper som både er hundre prosent statseide, og noen selskaper som er delvis eid av staten, for å undersøke om dette er en variabel som har betydning for statens eierdialog med selskapene. De fem selskaper er ulik i størrelse og tre av selskapene er deleide statlige selskaper (Aker Solutions, Cermaq og Norsk Hydro) og to statlige selskaper som er hundre prosent eide av staten (Flytoget og Norsk Tipping). Bransjetilhørighet og størrelse på bedriften kan ha en effekt på selskapets valg av, og størrelse på, selskapets CSR- initiativ. Da de må forholde seg til ulike interessenter, og har forskjellige bransjetilhørighet, vil de være utsatt for ulike typer risiko. Dette er behandlet og diskutert videre i analysen.

Intern validitet handler om kausalsammenhenger og utfordringer knyttet til å trekke slutninger i casestudier. Fordi jeg i oppgaven benytter meg av casestudie er det ikke mulig å trekke sikre statistiske slutninger, som diskutert ovenfor. Denne utfordring er omtalt som ”small N and big conclusions”(Andersen 1997: 137). Formålet med denne oppgaven er imidlertid ikke å bevise statistiske sammenhenger, men heller å undersøke hvordan norske myndigheter kan bidra til et mer samfunnsansvarlig statlig eierskap. Ved at jeg benytter meg av tre ulike organisasjonsperspektiver åpner det også muligheten for å adressere ulike forklaringer til hvorfor selskaper arbeider med samfunnsansvar, og dette blir diskutert i analysen. Dette styrker den interne validiteten (Yin 2003: 36).

Begrepsvaliditet handler om hvorvidt oppgavedesignet er hensiktsmessig for å svare på oppgavens problemstilling (Yin 2003: 34). Jeg vil vurdere oppgavens begrepsvaliditet som god, fordi jeg har operasjonalisert oppgavens problemstilling i tre underspørsmål, som åpner for et myndighetsperspektiv og selskapsperspektiv. På denne måten tar jeg hensyn til kompleksiteten i oppgavens problemstilling og oppgavens operasjonalisering gir et godt grunnlag for å svare på oppgavens problemstilling.

3.1 Data

Det empiriske materialet i oppgaven kommer i all hovedsak fra dokumentanalyse og intervjuer, som er i overensstemmelse med et av Yins (2003) viktigste prinsipper for reliabel datainnsamling, og en av styrkene ved case- studie. Ved slik metodisk og kildemessig triangulering styrkes sannsynligheten for at dataene gjenspeiler virkeligheten (Yin 2003: 98). De skriftlige kildene er dokumenter som stortingsmeldinger, forsker rapporter, konsulent rapporter og internettsider. Mange av de kildene er tilgjengelig på nettet, og internettsiden er oppgitt i referanse kilden for å øke reproduserbarheten. Særlig to stortingsmeldinger er relevante for denne oppgaven: St. meld. nr. 10 (2009- 2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi* og St.meld. nr 13(2006- 2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap*.

I tillegg er de ulike selskaperes årsrapporter og samfunnsrapporter viktige. Disse dokumentene er skrevet for en spesiell hensikt, og er ofte med retorikk, det vil derfor ikke være nok å lene seg kun på slike dokumenter som kilde for dette prosjektet. Jeg benyttet meg derfor av intervju, som gir muligheten til å hente inn detaljert informasjon som ikke kommer frem i offisielle dokumenter. Valget av informanter spiller en viktig rolle for analysen av data. Totalt har jeg intervjuet 13 informanter, disse er valgt strategisk og representerer forskjellige organisasjoner som har kunnskap og ulike perspektiv på oppgavens problemstilling (Rubin og Rubin 2005: 64f). Jeg har utført intervju med representanter fra Eierskapsavdelingen i Nærings- og Handelsdepartementet, Olje – og energidepartementet og Kirke – og Kulturdepartementet (eier av Norsk Tipping).

Det hadde vært interessant å intervju representanter fra alle eierdepartementene for å undersøke hvorvidt det eksisterer noen ulikheter mellom departementene, men på grunn av en nødvendig avgrensning av oppgaven har jeg lagt hovedvekten på Eierskapsavdelingen i Nærings- og Handelsdepartementet. De er eier av alle de selskapene jeg undersøker, med unntak av Norsk Tipping. Olje- og Energidepartementet jobber tett med NHD og det var derfor hensiktsmessig og også å intervju dem. KKD forvalter Norsk Tipping.

Jeg har også intervjuet en representant fra næringslivsseksjonen i Utenriksdepartementet. Informanten har blant annet medansvar for å følge opp St. meld. Nr. 10 (2009- 2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*, han var også med i prosessen med å skrive stortingsmeldingen. Jeg har også intervjuet regjeringsadvokaten, som var med å skrive NOU 2004: 7. *Statens forretningsmessige eierskap*.

I intervjuene med selskapene har jeg valgt å intervju de som eksplisitt arbeider med, og har kjennskap til selskapets arbeid med samfunnsansvar. Disse informantene er også med i eierdialogen med myndighetene når samfunnsansvar er tema. Jeg har intervjuet en informant fra hvert av selskap bortsett fra Aker Solutions, hvor jeg også intervjuet en representant fra Aker ASA på grunn av litt ulik eierstruktur i forhold til de andre selskapene.

Å hente informasjon gjennom disse informantene kan være en utfordring siden jeg selv kan være utsatt for det som Meyer and Rowan (1991) beskriver som "vinduspynt". Med andre ord kan informantene forsøke å gi meg et inntrykk av at selskapet prioriterer arbeidet med samfunnsansvar, uten at det faktisk er tilfelle. Intervjuer med flere informanter per selskap kunne muligens gitt meg et mer nyansert bilde av selskapenes arbeid med samfunnsansvar. Jeg har heller valgt å intervju flere selskap, og diskutert empirien fra selskapene på tvers av selskapsgrensene, noe med stor grad av sannsynlighet styrker funnene mine. Når jeg har analysert materiale har jeg forsøkt å være bevisst intervjuesituasjonen og at spørsmålene jeg stilte er av en verdiladet karakter (Kvale 1997: 142–143).

Jeg har også intervjuet en representant fra Forum for Utvikling og Miljø, som er en sentral organisasjon som arbeider med samfunnsansvar. Dette er viktig da sivil samfunn ser spørsmålene fra andre sider enn de andre informantene. Jeg har hatt samtaler med Riksrevisjonen og PriceWaterhouseCoopers (PWC) - et konsultentselskap - som på oppdrag av Nærings- og Handelsdepartementet (NHD) har skrevet en rapport om statseide selskapers arbeid med samfunnsansvar, som ligger under NHD.

Intervjuene har vært halvstrukturete og basert på en intervjuguide. Jeg har utarbeidet to ulike intervjuguides, én som er rettet mot informantene på selskapssiden og én intervjuguide rettet mot informantene på myndighetssiden. Se appendiks 2 og 3. Intervjuspørsmålene er basert på forskningsspørsmålene, med hensikt om å være tilpasset en intervjusituasjon. Intervjuene var stort sett basert på disse spørsmålene men variasjonen avhenger av intervjuesituasjonen og hvem jeg intervjuet. Jeg benyttet meg av båndopptaker i alle intervjuene, bortsett fra ett intervju hvor informanten ikke ønsket dette. Alle intervjuene er transkribert i etterkant. Jeg har også fulgt opp enkelte intervjuer per e- post. Intervjuer generelt er ikke reproducerbare, noe som kan bli ansett som en svakhet i forhold til reliabiliteten. For å styrke reliabiliteten har alle informantene fått mulighet til sitatsjekk og jeg har brukt mye sitater i analysen. Jeg har også lagt ved intervjuguiden i oppgaven (Kvale 1997:102 f). Flere av informantene ønsket ikke at jeg skulle bruke navn i oppgaven, jeg har derfor anonymisert informantene. Jeg har oppgitt hvilket selskap de kommer fra, sitatene er fra departementene hvis ikke annet er oppgitt.

I tillegg til intervjuene har jeg deltatt som observatør på en rekke seminarer og konferanser som omhandler teamet i oppgaven, de mest sentrale var: Det Nordiske Administrative Forbund: ” *Staten, en inkompetent eier? Hvordan bør staten forvalte sitt eierskap?* (12.10. 09). ForUMs konferanse om næringslivets samfunnsansvar (12. 02.09) og en konferanse arrangert av Initiativ for Etisk Handel: *Må det en skandaleavsløring til?* (22. 09.09). Dette har gitt meg god innsikt i samfunnsdebatten om teamet og bakgrunnsinformasjon til oppgaven.

4.0 Fra offentlig politikk til selskapspolitikk - implementering av bedrifiers samfunnsansvar

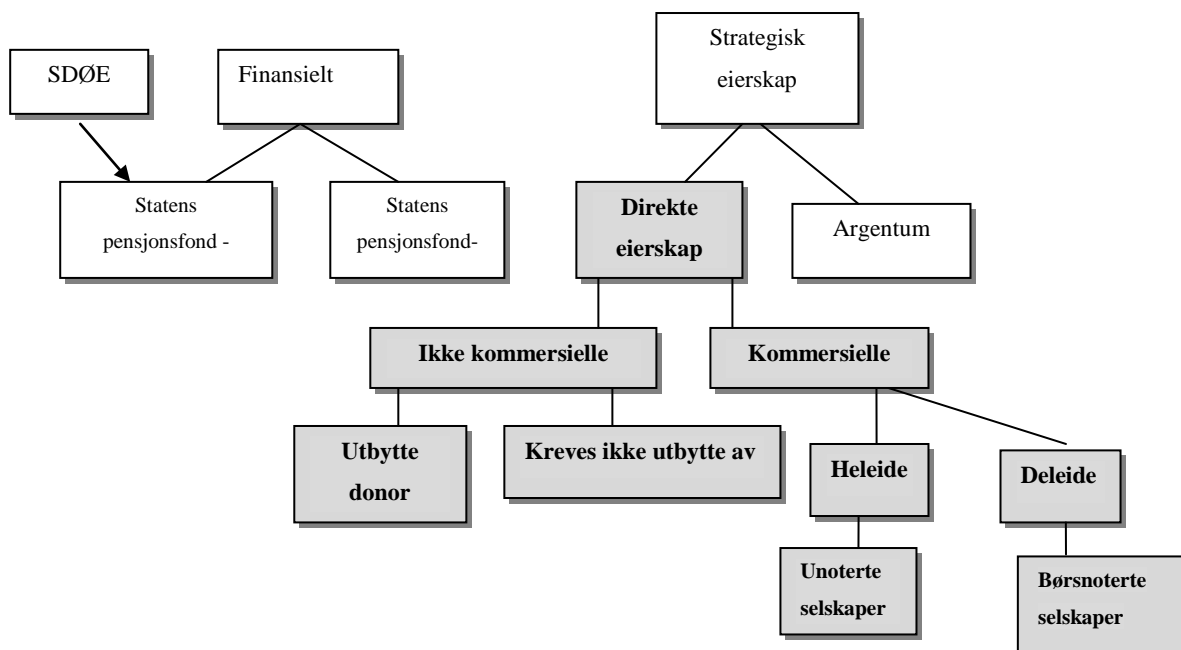
4.1 Innledning

Formålet med oppgaven er tredelt: å svare på hvordan regjeringen implementerer målsetninger om samfunnsansvar i statlig eide selskaper - og hvordan statlig eide selskaper har fortolket kravet om ansvarlig eierskap, og hva som forklarer deres adoptering av samfunnsansvar. Dette kapittelet adresserer det første spørsmålet.

Den gjenvalgte rødegrønne regjeringen har brukt en retorikk som kan gi inntrykk av at det finnes vilje og mulighet til å styre gjennom statens eierskap, og varslet i Soria Moria - erklæringen et ”*langt mer aktivt eierskap*” (Hveem 2009: 398). Videre annonserte regjeringen i stortingsmeldingen om ”*Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*” at staten skal bidra til at selskaper med statlig eierskap skal være ledende i å ta samfunnsansvar, gjennom *aktivt* eierskap (St.meld. nr 10 (2008- 2009)). I dette kapittelet vil jeg undersøke regjeringens faktiske handlingsmuligheter til påvirke statlig bedrifter til å bli mer samfunnsansvarlige. Kapittelet begynner med å beskrive statens eierskap og organiseringen av eierskapsmodellen, som er en forutsetning for å undersøke statens handlingsrom til å implementere samfunnsansvar i sitt eget direkte eierskap.

4.2 Den norske staten som en aktør i markedet

Mellom kapitalistiske land er det store variasjoner i hvordan eierforholdet i næringslivet er organisert. I Norge er staten en stor, økonomisk aktør. På tross av den globale privatiseringsbølgen som også har truffet Norge, har staten beholdt en betraktelig størrelse på sitt eierskap, og den norske staten skiller seg ut som en stor, offentlig eier, også i en nordisk kontekst (Engelstad et al 2003: 39, Bull 2003:9). Det kan være hensiktsmessig å gjøre et skille mellom det finansielle og det strategiske, statlige eierskapet. Dette er forenklerende, men skiller hensikten med eierskapet, om målet med eierskapet er kontroll og etterlevelse, som i det direkte eierskapet eller å maksimere avkastningen, som i det finansielle eierskapet (Tranøy, Jordfald, Løken 2007: 29)



Figur.6. Oversikt over statens eierskap. I denne oppgaven er det direkte eierskapet som undersøkes.

Kilde: Tranøy et al 2007:29.

Det er det direkte eierskapet de aller fleste forbinder med statlig eierskap, og som er fokuset i denne oppgaven.

Samlet forvalter de norske departementene statens eierinteresser i 80 selskaper, og det er mer enn 280 000 ansatte i selskapene som staten eier helt eller delvis (Nærings - og handelsdepartementet. i. d). I tillegg til eierskapet i Norge er den norske staten en stor aktør i norske direkteinvesteringer i utlandet (DIU) og kontrollerer over halvparten, hele 58 %, av aksjekapitalen som de samlede norske DIU representerer i 2006, dersom man legger til selskaper der den norske staten har 33 % prosent eller mer av aksjene. Det er en sterk konsentrasjon i få selskaper som står for de norske DIU, og det er Statoil, Telenor, Norsk Hydro, Yara og Aker-gruppen som står for størsteparten av investeringene. Hver av disse hadde i 2006 over 100 registrerte datterselskaper i utlandet. Men også antallet på direkte investeringer har vokst betraktelig siden 1980-tallet og fram til finanskrisen i 2008. Man kan derfor si at Norge har utviklet seg til å bli en investerings- og rentiernasjon, mer enn en klassisk eksport/ import-nasjon (Hveem 2009: 384–385).

Med eierskapsmeldingen søkte NHD å klargjøre formål og tilknytningsform, ved å plassere selskapene i fire kategorier. Regjeringen gikk fra et skille mellom kommersielle og ikke-kommersielle selskaper, til fire kategorier, etter formål med eierskapet. Dette begrunnes med at klare mål med det statlige eierskapet vil kunne danne grunnlag for et mer aktivt og verdiøkende eierskap.

1. Selskaper med forretningsmessige mål
2. Selskaper med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor
3. Selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikke definerte mål
4. Selskaper med sektorpolitiske mål

(Regjeringens Eierpolitikk 2008).

Tranøy et al(2007) påpeker imidlertid at skillet ikke er like klargjørende som eierskapsmeldingen legger opp til, og viser til at det er behov for avklaring av hva som ligger i begreper som ”sektorpolitisk” og ” andre spesifikt definerte” mål⁸ (Tranøy, Løken & Jordfal 2007: 43).

4.2.1 Organisering av statens eierskap

Selv om størrelsen på det statlige eierskapet er stort, skal ikke statens rolle som eier i norske næringsliv overdrives. Staten har blitt beskrevet som en tilbaketrukket eier, og utviklingen av statens eierskap har blitt betegnet som en nedbygging av den folkevalgte kontrollen over statens eierinteresser (Tranøy og Løken 2009). Den norske staten har utviklet en eierskapsmodell der staten har etablert som mål å skulle opptre og utøve eierskapet på lik linje med private eiere, og statlig styring har blitt nedtonet til fordel for styring gjennom markedsdisiplinering (Engelstad 2003: 253).

Målsetningene med eierskapet har stort sett vært begrenset til god avkastning, garanti for lokalisering av hovedkvarter og kjerneaktiviteter i Norge (Tranøy og Løken 2009). Eierskapet er organisert gjennom det samme ”nøytrale” institusjonelle rammeverket som organiserer privat kapital i Norge.

⁸ For nærmere diskusjon se ”Krevende eierskap - Statlig eierskap mellom finansiell styring og industrielle ambisjoner”. Fafo- rapport 2007: 20.

Styringsrutinene er formalisert gjennom aksjeloven og moderne tekning omkring ” corporate governance” (Tranøy, Jordfal og Løken 2007: 7).

Dette innebærer blant annet at staten ikke har noen egne styrerepresentanter i selskapene, der staten enten er heleier eller deleier. En viktig begrunnelse for dette er erfaringene fra Kings Bay i 1962, hvor det i etterkant ble et viktig prinsipp å minimere den politiske risikoen, og på den måten hindre at utfordringer i driften ikke skulle utløse politisk ansvar. Staten er derfor representert kun i valgkomiteen, der en kan påvirke hvem som blir innstilt til styret i de ulike selskapene (Tranøy og Løken 2009: 185).

Det at en i økende grad har delprivatisert en rekke statlig bedrifter kan også sees som en form for selvbinding fra det politiske systems side, og som et forsøk på å skape større avstand mellom eier og selskap. Ved privatisering må staten følge aksjelovens bestemmelser om uttak av utbytte. På denne måten kan man beskytte seg mot stortingets budsjettprosesser, og mot (mindretalls-) parlamentarismens tendens til å bli kortsiktig og opportunistisk, noe som gav flere selskaper problemer på 1990- tallet (ibid: 186). I tillegg til rammene som følger av Grunnloven og Forvaltningsloven, er det i hovedsak Selskapslovgivningen, Konkurranselovgivningen og Børs- og Verdipapirretten som stiller krav til statens eierskapsutøvelse.

Aksjeloven/allmennaksjeloven begrenser eierskapsrollen ved at det er selskapsledelsen som har ansvaret for forvaltningen av selskapet, og den gir klare føringer for statens styringsdialog med børsnoterte selskaper. Aksjonærene, herunder staten som aksjonær, må som eier forholde seg til den lovbestemte rolledelingen mellom generalforsamlingen/foretaksmøte, styret og daglig ledelse. Når virksomheten er organisert som selvstendig rettssubjekter, som statsforetak eller aksjeselskaper, fraskriver staten seg i utgangspunktet muligheten til direkte å påvirke den løpende driften. De alminnelige reglene i aksjelovgivningen gjelder også for statsaksjeselskapene (Regjeringens Eierpolitikk 2008: 52–54). Dette betyr at verken Stortinget eller departementet kan gripe inn i forkant av beslutninger, og at statens må forholde seg til den formelle styringskanalen, som er generalforsamlingen (Tranøy et al 2007: 48).

Som svar på et ønske fremmet i Eierskapsmeldingen, har det blitt gjort endringer i Allmennaksjeloven, jf. Ot.prp. nr. 55 (2005–2006), hvor det er bestemt at lederlønnsvilkår skal behandles på generalforsamlingen (Regjeringens Eierpolitikk 2008). Dette gir en viss maktforskyvning fra styret i favør av generalforsamlingen (Tranøy et al 2007: 48).

De alminnelige reglene i aksjelovgivningene gjelder også for statsaksjeselskapene, men i tillegg er det gitt sær-regler som gir staten en utvidet kontroll med eierskapet. De viktigste forskjellene for statsaksjeselskapene, sammenlignet med alminnelige aksjeselskap, er at generalforsamlingen velger de aksjonærvalgte medlemmene til styret. Videre har Kongen (i statsråd) mulighet til å overprøve bedriftsforsamlingen/styret. I statsaksjeselskaper er generalforsamlingen heller ikke bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens forslag om utdeling av utbytte. I heleide selskaper kan eier, gjennom vedtak på generalforsamlingen, pålegge selskapet forpliktelser som kan redusere selskapets økonomiske resultater, uten at dette kommer i konflikt med aksjeloven/allmennaksjeloven (St.meld.nr. 13: 17- 18(2006- 2007)).

Regjeringen har også utviklet noe som betegnes som ”statens prinsipper for godt eierskap”. Disse kan beskrives som nærmest avskrift av de prinsipper som er nedlagt i nyere (internasjonale) koder for selskapsstyring (corporate governance), og tolkes som enda et tegn på statens ønske om å opptre som en nøytral og profesjonell eier. Prinsippene for godt eierskap ble etablert med Regjeringen Bondevik (II) ved næringsministeren i 2002 (Tranøy, Jordfald, Løken 2007: 44).

Statens prinsipper for godt eierskap:

1. Aksjonærene skal likebehandles.
2. Det skal være åpenhet knyttet til statens eierskap i selskapene.
3. Eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamlingen.
4. Staten vil, eventuelt sammen med andre eiere, sette resultatmål for selskapene. Styret er ansvarlig for realiseringen av målene.
5. Kapitalstrukturen i selskapene skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.

6. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskapets egenart.
7. Lønns- og insentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapning i selskapene og fremstår som rimelige.
8. Styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.
9. Styret bør ha en plan for eget arbeid og arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling. Styrets virksomhet skal evalueres.
10. Selskapet skal være bevisst sitt samfunnsansvar

(Regjeringens eierpolitikk 2008: 62–63).

Dagens organisering av statens eierskapsmodell kan også forklares av EØS-regler, samt anbefalinger fra Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), som har bidratt til å løfte størstedelen av statens forretningsmessige eierskap ut av sektordepartementene og over i egen eierskapsavdeling i Nærings- og handelsdepartementet (NHD). Eierskapsavdelingen ble opprettet i 2002, under Bondevik II regjeringen, og det er der de fleste selskapene som staten eier forvaltes. Årsaken til opprettelsen av en egen eierskapsavdeling i NHD er et ønske om å organisere hovedtyngden av direkte eierskap atskilt fra statens rolle som regulator, skattelegger og lovgiver, og å rydde opp i det som ofte beskrives som statens ”hatteproblem”. Den organisatoriske fordelingen av det direkte eierskapet i forvaltningen er delt slik at selskaper med andre formål utenfor de rent kommersielle (sektorpolitiske formål) forvaltes i fagdepartementene, mens de kommersielle forvaltes fra NHD. Et av de viktigste unntakene er Statoil som forvaltes av Olje – og energidepartementet (OED).

På denne måten har man bygget opp et eiermiljø, med en blanding av økonomer og jurister, som kan tilføre bedriftene industriell, økonomisk og juridisk kompetanse (Tranøy et al 2007: 36). Det er til sammen 17 personer som arbeider i eierskapsavdelingen. Avdelingen er ledet av en eksedisjonssjef, og bygd opp av tre ulike avdelinger, med ansvar for jus, analyse og økonomi/finans.

Under dette er det flere selskapsteam med 2- 3 ansatte, hvor man forsøker å sette sammen økonomer og jurister så langt dette er mulig. Hvert av disse selskapsteamene har ansvaret for å følge opp målsetningene om samfunnsansvar (Intervju 10.09.09).

Oppgavene i eierskapsavdelingen går ut på å forvalte det statlige eierskapet ved å oppnevne styrerepresentanter via valgkomiteen, å følge opp selskapenes økonomiske resultater, og eventuelt ta stilling til Eierdisposisjoner i selskapene (Tranøy et al 2007: 46).

4.3 Samfunnsansvar i det statlige eierskapet

Norge var relativt tidlig ute i arbeidet med samfunnsansvar. Allerede i 1998 lanserte regjeringen Kompakt - et konsultasjonsorgan for næringslivets samfunnsansvar. Kompakts overordnede mål var å bedre informasjonsutveksling mellom norske interessenter (St.meld.nr 10 (2008–2009)). Norges tilnærming til CSR kan beskrives som normativ og er preget av en idealistisk og internasjonal forståelse av samfunnsansvar, som beskrevet i kap. 2.5.2. Sammenlignet med for eksempel Danmark, som har en nasjonal tilnærming til CSR, har den norske regjeringen heller presentert CSR i relasjon til det som refereres til som ”*governance gap*” i den globale økonomien. Regjeringen har lagt hovedvekten på å promotere internasjonale initiativer, som FNs Global Compact, Global Reporting Initiative og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper, fremfor egne initiativ (Gjølberg forthcoming). Norske myndigheter har også vært aktive med på å støtte arbeidet som pågår i FN om næringslivet og menneskerettigheter, samt arbeidet som blir gjort av FNs spesialrepresentant for menneskerettigheter og næringsliv (St. meld. Nr. 10 (2008–2009)).

Regjeringen kan imidlertid beskrives som aktiv i sitt finansielle eierskap i utlandet. Høsten 2004 fastsatte Finansdepartementet etiske retningslinjer for Statens pensjonsfond - Utland. Basert på vurderinger fra et etisk råd, beslutter Finansdepartementet hvorvidt de ønsker å utelukke selskaper fra investeringsmulighetene i Statens pensjonsfond – Utland. Virkemidlene som benyttes er altså negativ filtrering og uttrekk.

Ekskludering av selskaper som Wal-Mart, Boeing og Lockheed Martin har tiltrukket seg internasjonal oppmerksomhet (Gjølberg forthcoming).

I eierskapsmeldingen ” *Et aktivt og langsiktig eierskap*” (St. meld. nr.10 (2006- 2007)) ble det lansert ni tverrgående hensyn, som kan best oppsummeres som en operasjonalisering av begrepet bedrifters samfunnsansvar samt litt mer, som beskrevet på side 4. Temaer som lederlønninger og insentivordninger er omtalt i et eget avsnitt (Tranøy et al et al 2007). Stortingsmeldingen slutter seg til refleksjonene om samfunnsansvar i ”statseierskapsutvalget”; NOU 2004: 7 *Statens forretningsmessige eierskap*, som la til grunn at selskaper med statlig eierskap bør være ledende innen arbeidet med samfunnsansvar. Utvalget viser til at staten vil kunne få svekket legitimitet, for eksempel som lovgiver og i saker som angår utenrikspolitikken, dersom staten ikke også gjennom eierrollen etterlever høye standarder på dette området (NOU 2004: 7)⁹.

I eierskapsmeldingen gis det ikke noen klar definisjon av samfunnsansvar, men det beskrives som å *drive virksomheten slik at det i store og hele gir et positivt bidrag til samfunnet*. Videre forventer regjeringen at alle selskaper tar samfunnsansvar, uavhengige om de er eid av private eller offentlige aktører. Regjeringen forventer også at alle selskaper med statlig eierandeler, som ikke allerede gjør det, utformer et verdigrunnlag og etiske retningslinjer (St.meld 13:49- 56(2006–2007)).

Som nevnt innledningsvis i oppgaven gav regjeringens ut den første stortingsmeldingen om bedrifters samfunnsansvar i slutten av januar 2009, ”*Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*”(St.meld.nr 10(2008- 2009)). I denne meldingen definerer regjeringen hva de legger i samfunnsansvar og deres forventninger til statlig eide bedrifter, samt privat næringsliv.

⁹ Utover dette var ikke samfunnsansvar i statlig eierskap et stort fokus i denne utredningen (Regjeringsadvokaten 12.08.09).

Regjeringens definisjon av samfunnsansvar i denne stortingsmeldingen er identisk med EUs definisjon av CSR:

”Samfunnsansvar innebærer at bedrifter integrerer sosiale og miljømessige hensyn i sin daglige drift og i forhold til sine interessenter. Samfunnsansvar innebærer hva bedriftene gjør på en frivillig basis utover å overholde eksisterende lover og regler i det landet man opererer”(St.meld. nr. 10 (2008- 2009)).

Stortingsmeldingen er utelukkende rettet mot den delen av næringslivet som opererer utenfor de norske landegrensene, og lanserer svært lite ny politikk. Stortingsmeldingen kan i stor grad beskrives som et oppsamlende - og drøftende dokument, hvor politikk og føringer fra tidligere stortingsmeldinger oppsummeres. Mottakelsen av meldingen har vært blandet. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Landsorganisasjonen (LO), samt andre representanter fra næringslivet, sluttet seg til regjeringens forslag, mens ord som "skuffende" og "naivt" preget de frivillige organisasjonenes kommentarer (rorg.no, 2009, Haugnes 2009). Organisasjoner som Forum for Utvikling og Miljø, Amnesty, Fremtiden i våre hender og Kirkens Nødhjelp har anklaget regjeringen blant annet for og ikke være ambisiøs nok, og de har hevdet at meldingen mangler konkrete tiltak (Slydal m.fl 2009).

I tillegg til de nevnte tverrgående hensynene, som er omtalt i eierskapsmeldingen, oppfordres det i stortingsmeldingen til at større selskaper med internasjonal virksomhet skal bruke rapporteringsnormen fra Global Reporting Initiative¹⁰ og at selskapene skal gjøre sine etiske retningslinjer offentlig tilgjengelig. Videre forventer regjeringen at selskaper med statlig eierskap skal være *ledende* i arbeidet med samfunnsansvar. Eierskapsdialogen og en aktiv eierskapsutøvelse blir trukket frem som instrument for å følge opp og påvirke selskapene (St.meld. nr 10.2008–2009)).

¹⁰ Global Reporting Initiative (GRI) er et frivillig, internasjonalt nettverk bygget på samarbeid mellom bedrifter, arbeidstakerorganisasjoner, investorer, revisorer, frivillige organisasjoner, akademikere og andre interessenter. Formålet med GRI er at rapportering på den tredelte bunnlinjen, økonomiske, miljømessige og sosiale resultater skal bli like utbredt som vanlig finansiell rapportering. GRI har utviklet prinsipper og måleindikatorer for slik rapportering og er det best utbredte internasjonale rammeverket av denne typen.

Meldingen vektlegger ikke-juridiske virkemidler som dialog og samarbeid med selskapene, og fremhever viktigheten av tredjeparts involvering for å påvirke selskapene, som press fra opinionen og forbrukere.

I statens eierberetning fremkommer det at NHD har gjort flere ting for å følge opp regjerings forventninger, gjennom dialog og møter. Følgende temaer er tatt opp på møtene med de statseide selskapene:

- Tiltak som selskapene hadde iverksatt for å fremme de ni tverrgående hensynene
- Aktivitetene som selskapene i denne forbindelse definerer som viktige for sin virksomhet, og hvordan disse følges opp
- Selskapets etiske retningslinjer og hvordan de er forankret og implementert i organisasjonen som helhet, offentliggjort mv
- Hvordan de tverrgående hensynene ivaretas i relasjon til leverandører, samarbeidspartnere og kunder
- Selskapenes rutiner for å håndtere eventuelle vanskelige etiske problemstillinger
- Selskapenes varslingsrutiner

(Statens Eierberetning 2008).

Stortingsmeldingen går imidlertid inn for at regnskapsloven, som omfatter de største regnskapspliktige foretakene, skal utvides til å omfatte rapporteringsplikt om etiske retningslinjer og samfunnsansvar (St.meld. nr 10 (2008- 2009)). Dette arbeidet er ikke satt i gang (Intervju 03.09. 09).

4.3.1 Tvetydige føringer og konsensus

Det er de ulike departementene, og særlig eierskapsavdelingen i NHD, som forvalter 20 av de 52 selskapene¹¹, som har ansvaret for å følge opp de politiske målsetningene om samfunnsansvar gjennom eierdialogene med de statsseide selskapene (Statens eierberetning 2008). Dette skjer via kvartalsmøter, og årsmøtene med selskapene. Intervjuene med de ulike eierdepartementene viste imidlertid at eierskapsoppfølgingen av Norsk Tipping skiller seg ut, og jeg vil komme tilbake til dette i slutten av kapitlet.

De ni tverrgående hensynene omtalt i eierskapsmeldingen og stortingsmeldingen om samfunnsansvar, er formulert som forholdsvis vide og åpne føringer, og regjeringen uttrykker kun *forventninger* i stortingsmeldingen til bedriftene. Dette blir bekreftet i intervjuene med Eierskapsavdeling i NHD og Olje- og Energidepartementet (OED), som har et svært bevisst forhold til deres begrensede rolle som eiere.

Informantene forteller at de er tilbakeholdne med å formidle sterke føringer om samfunnsansvar overfor selskapene, fordi eierskapsmodellen skaper klare begrensninger for hva staten som eier har mulighet til å gjøre. Aksjeloven og allmennaksjeloven ble derfor fremhevet som avgjørende for å forstå statens handlingsrom:

”For å forstå hvordan eierskapet utøves i Norge, er det veldig viktig å forstå at styret har et selvstendig ansvar, og at organisasjonene (selskapene) har et eget selvstendig ansvar. En av hensiktene med at det dannes statsseide selskaper eller forvaltningsselskap, er jo nettopp det at statsråden ikke skal ha det daglige ansvaret for det som foregår, selv om selskapet er hundre prosent eid av staten. Det er en armlengde mellom statsråden og selskapet. Aksjeloven og allmennloven setter opp klare regler for hva som er styrets ansvar og hva som er administrasjonens ansvar” (Intervju 31.08.09).

¹¹ Ved utgangen av 2008 forvaltet avdelingen statens eierinteresser i 20 selskaper hvor ett av hovedmålene er forretningsmessig drift og to selskaper med sektorpolitisk mål (Statens Eierberetning 2008: 27).

Implementeringen av samfunnsansvar i statlig eide bedrifter kan derfor beskrives som en implementeringsprosess som handler om evolusjon og læring, som vektlegges i nedenfra-opp-perspektivet, fremfor kontroll og etterlevelse. Det er opp til selskapene selv å utforme politikken. Staten kan gjennom eierdialogen forsøke å påvirke selskapene, ved å formidle forventninger om samfunnsansvar. Går vi tilbake til Matlands (1995) modell på side 12, kan dette identifiseres med den eksperimentelle implementeringen. Det generelle synet hos informantene er at selskapene (mottakerne) skal sitte i føresetet, og at departementene (avsender) ikke skal blande seg inn for mye:

”Det er utrolig viktig å legge ansvaret der det hører hjemme, og det hører hjemme i selskapets organer. Vi kan kun stille noen generelle spørsmål, så må de svare på dette” (Intervju 31.08.09).

Informantene opplevde imidlertid at de hadde en viktig rolle med å påvirke selskapene, og de er ansvarlig for å følge opp. Eierskapsavdelingen i NHD opplevde blant annet at de ved å stille bedriftene ulike spørsmål om samfunnsansvar, har en viktig bevisstgjørende rolle. Et eksempel på dette var at når de oppfordret selskapene til å legge ut etiske retningslinjer på nettet, og tilgjengeliggjøre informasjon overfor samfunnet utad, oppdaget de at selskapene ikke hadde tenkt på dette før. En annen viktig effekt var at ved å stille spørsmål kan departementet som eier ha en viktig forsterkende rolle, og indirekte legge press på selskapet. Ved å stille spørsmål trodde informantene at selskapet opplevde et forventningspress og at det ville oppleves negativt for selskapenes hvis de alltid svarte avvisende på alle spørsmålene som ble stilt. Samtidig opplevde Eierskapsavdelingen at mange selskaper uttrykte glede over og nytte av at staten tok opp disse teamene, fordi selskapene da kunne fortelle om hva de arbeidet med innenfor samfunnsansvar (Intervju 10.09.09).

Eierskapsdepartementene opplevde også dette som et felt hvor både de på eiersiden og de på selskapssiden var i en læringsprosess, og at man på begge sidene var litt på søken etter løsninger. Samfunnsansvar oppleves som tvetydig og som et stort felt, som hele tiden er under utvikling. Samtidig som det er mange verdiladede spørsmål knyttet til det å rapportere om hvordan selskapet arbeider med samfunnsansvar, hvor man må

forholde seg til begrep som ”godt”, ”vondt”, ”mindre” eller ”mer”. Dette var derfor et felt hvor departementene bruker selskapene som en viktig informasjonskanal.

Fordi mange av selskapene har arbeidet med dette lenge, opplever informantene at de kan hente inspirasjon og kunnskap fra selskapene:

”Det er jo klart at kompetansen på dette sitter i selskapene. Det er jo de som er utøvende, og vet hvor skoen trykker” (Intervju 31.08.09)

Selv om dette er et felt hvor de opplever at selskapene har mest kompetanse, gjør eierskapsavdelingen også en rekke ting for å øke kunnskapen om samfunnsansvar i egen avdeling, dette ved å være med på seminarer, kurs osv. NHD har bestilt en rapport fra PriceWaterhouseCoopers, som har kartlagt hva de ulike selskapene under NHD gjør på samfunnsansvar. Rapporten er basert på selskapenes nettsider.

Samtidig var imidlertid informantene, som sagt, tydelige på at CSR er et område som selskapene har best kunnskap om, og at det ikke var hensiktsmessig å pålegge selskapene mer rapportering enn nødvendig. Oppfatningen er at det er ikke er eierdepartementenes rolle å gå inn og kontrollere. Som informanten i Olje- og energidepartementet uttrykte det:

”Jeg tror det er veldig viktig at industrien tar tak i dette selv, det vil si. Det er de som sitter i førersete, ikke vi byråkrater. Det er ikke sikkert at vi er de beste til å gjøre dette. For å si det forsiktig, sannsynligvis er de mye bedre til å gjøre dette selv”(Intervju 31.08.09).

Departementenes forventninger til selskapene varierer. På grunn av mangfoldet av ulike statlig eide selskaper tilpasser eierskapsdepartementene forventningene om samfunnsansvar, avhengig av hvilke selskap det er snakk om. Informantene opplevde heller ikke at det var noe form for konflikt i dialogen med selskapene. Konflikt er som nevnt den andre av Matlands (1995) to variabler, i tillegg til tvetydighet(Matland 1995). Informantene opplevde heller at var en konsensus mellom eiersiden og selskapene om at samfunnsansvar var viktig, og at aktørene på begge sider er i en prosess, og under leting etter riktig fremgangsmåte og riktige prioriteringer.

Informantene på eiersiden har derfor heller ikke noe ønske om å sette karakter på selskapene.

Implementeringens resultat har derfor ikke noe bestemt sluttprodukt slik som ovenfra- ned-retningen vektlegger, og det er ikke mulig å identifisere implementeringens avhengige variabel. De politiske målene avhenger av de "lokale" aktørene, som i dette tilfellet er selskapenes tolkninger og tilpassinger.

Et av skillene mellom de ulike implementeringsprosessene som kommer frem i Matlands (1995) modell, er hvilken status sentrale beslutningstakere bør og skal ha overfor de andre implementeringsaktørene. Den organisatoriske strukturen i eierskapsmodellen gjør at departementene har en begrenset rolle overfor selskapene. Dette gjelder også når det skjer større avsløringer eller "skandaler" i de statlig eide selskapene, som nevnt innledningsvis i oppgaven. I disse tilfellene blir staten, som eier kontaktet for å motta informasjon om saken og planene for hvordan man skal håndtere situasjonen, men det er styret som først og fremst er ansvarlig for å rydde opp. Statens rolle som eier er å ha kontakt med selskapet for vite hva selskapet gjør, og følge opp disse spørsmålene.

Da jeg stilte spørsmålet om de opplevde at dette betydde at staten ikke var en aktiv eier ble en av informantene opphisset. Vedkommende snakket om hvordan begrepet "aktivt eierskap" ofte ble brukt, særlig i media, hvor han mente at dette begrepet var helt misforstått, og at det var viktig å forstå at det er like aktivt å stemme nei, som det er å stemme for¹².

"Det blir feil hvis aktivisme skal være det samme som å stemme etter den folkelige holdningen hele tiden. Sånn driver vi ikke. Vi skal drive langsiktig, forutsigbart og funksjonelt"(Intervju 31.08.09).

¹² Informanten hadde nylig vært på Statoils generalforsamling, hvor det ble stemt over oljesandprosjektet i Canada. Staten har i etterkant blitt kritisert for å stemme imot forslaget om at ikke Statoil skulle iverksette dette prosjektet på generalforsamlingen(Kongsnes 2009).

Neste avsnitt vil jeg redegjøre for eieroppfølgingen av Norsk Tipping som skiller seg ut fra de andre selskapene.

4.3.2 Eierskapsoppfølging av Norsk Tipping

Det er Kultur og kirkedepartementet (KKD¹³) som har eieransvaret for Norsk Tipping. Departementets eierdialog og eieransvaret overfor selskapet skiller seg fra de andre departementene fordi Norsk Tipping AS er et aksjeselskap som er opprettet som et politisk instrument for å styre utviklingen i pengespillmarkedet. Norsk Tipping samfunnsoppdrag er å kanalisere nordmenns spillelyst inn mot en moderat og ansvarlig tilbyder, som ikke skaper samfunnsmessige problemer (Regjeringens eierpolitikk 2008). Dette innebærer en tettere dialog og andre forutsetninger for forholdet mellom selskapet og eier, enn hva som er tilfelle for andre statseide aksjeselskap. Departementets eierstyring reguleres i tillegg til statens eierstyring, også av bestemmelser i pengespilloven, vedtektene til Norsk Tipping AS, samt Stortingets rammevilkår, fastsatt gjennom vedtak og forutsetninger (Riksrevisjonen 2009: 105). I motsetning til eierskapsstyringen som i NHD og OED kan beskrives som begrenset, skiller eierskapsstyringen av Norsk Tipping seg ut, og KKD opererer både som eier og regulator av pengespillområdet. Både mål og midler for hvordan selskapet skal opptre samfunnsansvarlige kan beskrives som relativt klare, og skiller seg fra hvordan de andre aksjeselskapene følges opp:

”Eierskapsutøvelsen av Norsk Tipping faller litt utenfor eierskapsmeldingen og stortingsmeldingens føringer, fordi det først og fremst er den politiske styringen og reglestyring som er styrende for hvordan Kulturdepartementet styrer Norsk Tipping”
(Intervju 18.10.09).

Kultur og kirkedepartementet har ikke alltid hatt en like aktiv rolle overfor selskapet. Et økende fokus på de negative konsekvensene av spillevirksomhet og spilleavhengighet har medført at norske myndighetene er blitt mer vare på spillevirksomheten og Norsk Tippings rolle som spilltilbyder i det norske samfunnet. Departementet har derfor gjort en rekke tiltak for å etablere et sterkt rammeverk for

¹³ Departementet skifter navn til Kulturdepartementet ved nyttår.

Norsk Tipping. Lotteritilsynet ble opprettet i 2001 som et eksternt organ som etterprøver og sjekker om Norsk Tipping holder seg innenfor deres rammer.

Det er også etablert et rammeverk for hvordan Norsk Tipping skal forholde seg til reklame, som er strengere enn annet regelverk. Dette er for å forhindre at det blir et overfokus på pengespill i samfunnet, og fungere som et instrument for å balansere selskapets rolle som synlig og *attraktiv* spilltilbyder og *ansvarlig* spilltilbyder.

KKD har også i større grad lagt vekt på at flere styremedlemmer i Norsk Tipping skal ha en politisk bakgrunn, for å reflektere den politiske styringen av selskapet.

Utnevnelse av styremedlemmer skjer ikke på samme måte som andre ordinære aksjeselskap, de blir utnevnt av politisk ledelse i departementet (Intervju 18.10.09).

Implementeringen kan derfor sies å være en implementeringsprosess preget av kontroll og etterlevelse slik som ovenfra-ned-retningen vektlegger. Fremfor at det er selskapet som sitter i førersetet, har KKD tatt en styrende rolle både som eier og regulator.

Norsk Tipping har noe handlingsrom for hvordan de vil arbeide, men det er departementet som setter rammeverket for selskapet, og selskapet må blant annet sende søknader til departementet før de begynner med nye prosjekter. Informanten i KKD opplever at eierdialogen mellom selskapet og departementet er preget av både konsensus og uenigheter. Klare politiske signaler om at selskapet skal være tilbakeholdne i forhold til spillutvikling, på grunn av et stort fokus på spillavhengighet, har blant annet medført at Norsk Tipping opplever departementet har holdt tilbake selskapets spillutvikling i større grad enn selskapet har ansett som ønskelig de siste årene. Dette har imidlertid vært et klart politisk ønske fra myndighetene (intervju 18.10.09).

En interessant diskusjon som foregår i eieroppfølgingen av Norsk Tipping har kommet opp i forbindelse med at Riksrevisjonen har gjort en større gjennomgang av selskapet. Riksrevisjonen har kritisert departementet for manglende skille mellom departementets roller som regulator og eier, og at departementet har fokusert mer på regulering enn styring (Riksrevisjonen 2009:101).

KKD er imidlertid ikke helt enige med vurderingene som er gjort av Riksrevisjonen. Fordi rollen som eier og regulator ligger i departementet vil dette skille automatisk ikke være så tydelig, og heller ikke så viktig. KKD har imidlertid imøtekommet Riksrevisjonens kritikk og blant annet økt den skriftlige dokumentasjonen i korrespondansen mellom KKD og Norsk Tipping (Intervju 18.10.09).

4.4 Andre ikke-juridiske virkemidler

I tillegg til eierskapsdialogen har staten også iverksatt flere andre ikke-juridiske virkemidler, for å fremme samfunnsansvar i næringslivet generelt. Jeg velger å nevne disse fordi de kan vise seg viktige for hvordan regjeringen kan påvirke de statlig eide selskapene *indirekte*. Det virkemiddelet som blir fremhevet som kanskje det mest konkrete som kom ut av stortingsmeldingen, er ”kontaktpunktet” (Intervju 03.09.09). Kontaktpunktet er den mest utbredte ikke-juridiske mekanismen for oppfølging av bedrifters samfunnsansvar internasjonalt, og gjennom kontaktpunktet kan det vurderes om et selskap har brutt OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. OECDs retningslinjer inneholder frivillige prinsipper for ansvarlig forretningsdrift, som baserer seg på gjeldende lover og konvensjoner. De ble utarbeidet i 1976, og sist revidert i 2000. Retningslinjene omfatter blant annet International Labour Organisation (ILO) kjernekonvensjoner om avskaffelse av tvangs- og barnearbeid (St. meld nr 10 (2008- 2009)). Som OECD-land er Norge forpliktet til å ha et nasjonalt kontaktpunkt, som skal sikre en effektiv gjennomføring av retningslinjene, og det norske kontaktpunkt ble opprettet i 2000 i forbindelse med siste revisjon av retningslinjene. Kontaktpunktet kan vurdere hvorvidt et selskap har brutt OECDs retningslinjer, og målet med dette er at man gjennom dialog kan lage en felles forståelse for retningslinjene. Sluttproduktet som kontaktpunktet kommer frem til skal være tilgjengelig på nett, og er å finne på kontaktpunktets hjemmeside (St. meld nr 10 (2008-2009)).

Kontaktpunktet har frem til i dag verken vært veldig kjent eller brukt. Informanten i Utenriksdepartementet opplevde også at det ikke alltid var like enkelt å komme frem til enighet mellom de ulike partene, eller få en felles forståelse for retningslinjene, når saker har blitt behandlet i kontaktpunktet.

Det har vært episoder der man har endt med påstand mot påstand. Frem til i dag har det kun vært tre klager som har vært oppe til behandling i det norske kontaktpunktet¹⁴, i tillegg er Cermaq nå klaget inn av Forum for Utvikling og Miljø og Naturvernforbundet, og denne saken ligger nå til behandling i Kontaktpunktet (Intervju 03.09.09).

Som svar på føringer i stortingsmeldingen om samfunnsansvar, har Utenriksdepartementet begynt arbeidet med å styrke kontaktpunktet, og det har i høst (2009) vært en høring på forskjellige modeller for kontaktpunktets organisering (Utenriksdepartementet 2009). Frem til i dag har kontaktpunktet vært sammensatt av representert fra UD, NHD, LO og NHO. Sammensetningen av kontaktpunktet har gjenspeilet det norske trepartsamarbeidet.

Forslagene som har ligget ute til høring er to ulike modeller som begge gir kontaktpunktet mer uavhengighet (Utenriksdepartementet 2009). Det er også et ønske om å gi kontaktpunktet mer ressurser, slik at de i større grad har mulighet til å undersøke påstander som er rettet mot selskapene, og arbeide med et mer aktivt informasjonsarbeid mot selskapene. Det arbeides også med enklere tilgjengelighet på internett, og det vurderes å legge ut en større mengde informasjon på nettet.

I tillegg til kontaktpunktet har Utenriksdepartementet en viktig oppgave med å bygge kompetanse om samfunnsansvar i utenriksstasjonene, som skal ha en rådgivende og faglig støtte for den delen av norsk næringsliv som opererer i utlandet. Alle utenriksstasjonene har blitt bedt om å utarbeide et landnotat, som sier noe om lovgivningen og spesielle utfordringer knyttet til landet utenriksstasjonen tilhører. Disse notatene skal sendes ut til alle relevante selskaper. I tillegg til dette har UD gitt føringer om at utenriksstasjonene skal ta opp denne tematikken i de regelmessige møtene de har med bedriftene ute (Intervju 03.09.09). UD har også ansvaret for Norges arbeid med FNs Global Compact (GC), som er FNs initiativ for samarbeid med næringslivet om en bærekraftig utvikling.

¹⁴ Sakene har omhandlet Gards kontrakter for indonesiske og filippinske sjøfolk(2002), Aker Kværner sin virksomheten på Guantanamo Bay(2005) og Nordeas finansiering av en papirmassefabrikk i Uruguay(2007).

Initiativet ble tatt av FNs daværende generalsekretær Kofi Annan i 1999 for å bringe næringslivet mer direkte inn i utviklingssamarbeidet.

Ideen er at næringslivet blir med i Global Compact for å slutte til seg til ni sentrale prinsipper, som er basert på FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter, ILOs kjernekonvensjoner, Rio- prinsipper om miljø og utvikling og FNs konvensjon mot korrupsjon (St.meld. nr 10(2008–2009)). I dag er det ca. 30 norske selskaper som er medlem av Global Compact. Det er derfor i samarbeid med United Nations Development Program (UNDP) avsatt én person i ett prosjekt som skal få flere bedrifter inn i Global Compact, og flere partnerskap mellom bedrifter og FN (Intervju 03.09.09).

Da St.meld.nr 10(2008- 2009)) ble behandlet i Stortinget våren 2009, gikk imidlertid Stortingets merknader lenger enn det meldingen la opp til. Flertallet i utenrikskomiteen har i sin merknad bedt regjeringen om å utrede en ombudsordning for bedriftenes samfunnsansvar (Innst.S.nr. 200 (2008–2009)). Flere frivillige organisasjoner har vært særlig kritiske til at regjeringen ikke opprettet en ombudsordning da stortingsmeldingen om samfunnsansvar ble lagt frem (Slydal et al 2009).

Organisasjoner som Amnesty International kritiserte regjeringen for å overlate for mye ansvar til organisasjoner og media, i stedet for å overvåke og avsløre ”verstingene”. Amnesty fremhever blant annet viktigheten av en ombudsordning for å overvåke norske selskaper, men også at det kan fungere som et informasjons- og rådgivningsorgan for selskapene (Amnesty 2009). Utenrikskomiteen viser blant annet i sin innstilling til NOU 2008:14 Samstemt for utvikling?¹⁵ som også fremhever behovet for en ombudsordning (Innst. S. nr. 200 (2008–2009)). Utenriksdepartementet har ikke begynt å arbeide med dette ennå(Intervju 03.09.09).

¹⁵ Utviklingsutvalget som startet sitt arbeid i desember 2006 har sett på hvordan norsk politikk på ulike områder virker inn på utviklingen i fattige land. Det avga sin rapport, NOU 2008:14 ”Samstemt for utvikling?” den 9. september 2009(Utenriksdepartementet i. d).

4.5 Oppsummering

Oppsummert kan implementeringen av de politiske målsetningene om samfunnsansvar av NHDs eieravdeling og OED plasseres i rute 3 i Matlands tabell: *eksperimentell implementering*, slik som jeg forventet i kapittel 2. Målene om samfunnsansvar kan beskrives som tvetydige, og det er opp til de enkelte selskapene hvordan de arbeider med samfunnsansvar. Midlene for å oppnå de politiske målsetningene kan også beskrives som tvetydige. Det er eierskapsdialogen som vektlegges, samt en rekke andre indirekte ikke-juridiske virkemidler. Informantene på eierskapssiden bekreftet at læring er en like viktig dimensjon ved implementeringsprosessen som selve målrealiseringen, og at de lokale forholdene er avgjørende for utfallet av politikken. Resultatet avhenger derfor av hvordan selskapene mottar regjeringens forventninger om samfunnsansvar, og deres forutsetninger for å motta forventningene. Informantene i eierdepartementene avkrefter også at det er noe form for konflikt med selskapene, men heller at det er konsensus om at samfunnsansvar er viktig og må prioriteres. Det er opp til selskapene selv å utforme politikken.

Kirke og -kunnskapsdepartementets eierstyring av Norsk Tipping og implementering av samfunnsansvar skiller seg imidlertid fra NHDs og OEDs eierstyring av sine selskaper. Kunnskapsdepartementet har tatt en langt mer aktiv og politisk rolle i sin eierstyring overfor Norsk Tipping. Implementering av samfunnsansvar kan derfor passe bedre inn i Matlands (1995) *administrativ implementering*, rute 1, som vektlegger lav tvetydighet og en hierarkisk styringskjede. Mikronivået (Norsk Tipping) må tilpasse seg føringene og rammene fra makronivået (Kultur og kirke departementet). Forskjellen mellom de to implementeringsprosessene illustrer at Norsk Tippings samfunnsansvar ligger implisitt i selskapets samfunnsoppdrag, og det kan derfor argumenteres for det faller utenfor den ordinære definisjonen av samfunnsansvar - som er basert på frivillighet. Selskapet står imidlertid til en viss grad fritt til å tolke sitt samfunnsoppdrag, og KKD overlater detaljstyringen til selskapet selv.

	Lavt konfliktnivå	Høyt konfliktnivå
Lav tvetydighet (mål og middel)	(1) Administrativ implementering: <i>Implementering av samfunnsansvar i Norsk Tipping</i>	(2) Politisk implementering
Høy tvetydighet (mål og middel)	(3) Eksperimentell implementering <i>Implementering av samfunnsansvar i statlig eide selskaper under NHD og OED</i>	(4) Symbolsk implementering

Figur.7. Matlands fire implementeringer.

Implementeringen av bedrifters samfunnsansvar i statlig eide selskapene under NHD og OED faller i kategorien eksperimentell implementering slik jeg forventet. Eieroppfølgingen av Norsk Tipping skiller seg ut og faller i kategorien administrativ implementering.

Regjeringens arbeid med samfunnsansvar i de andre statlige eide selskapene illustrer hvordan staten benytter seg av utradisjonelle styringsinstrumenter for å fremme samfunnsansvar. Dialog, oppmuntringer, støtte og forventninger benyttes som positive motiverende virkemidler for å påvirke selskapene. Negative virkemidler kan identifiseres i kontaktpunktet, hvor det er mulig å klage inn et selskap som bryter OECDs retningslinjer for samfunnsansvar. Dette fungerer ikke som en dom, men instrumentet bak kontaktpunktet er selskapets omdømme. Det dominerende policyinstrumentet er kommunikasjon med selskapene, enten via eierdialogen, utenriksstasjonene eller kontaktpunktet. Styringsinstrumentene regjeringen benytter seg av for å implementere samfunnsansvar (ser vi bort fra Norsk Tipping) kan derfor plasseres i Bredgaards (2004) kategori ”overtalelserprogrammer” (figur 4.side 17).

Unntaket er Kirke- og kulturdepartementets eieroppfølging av Norsk Tipping som benytter seg av mer tradisjonell regulering, og har tettere eierdialog som i større grad kan identifiseres med en hierarkisk styringskjede.

KKD styrer Norsk Tipping med spesielle regleverk for spillevirksomhet. De dominerende policyinstrument er tillatelser og tildeling av rettigheter. Implementeringsproblemer med denne type reguleringsprogram kan ifølge Bredgaard (2004) være motstand fra adressanter og normovertredelser.

<i>Overtalelsesprogram</i>	
- ikke juridiske virkemidler	
<i>Dominerende policy instrument</i>	Kommunikasjon
<i>Positivt motiverende</i>	Informasjon/oppmutring/appeller
<i>Negativt motiverende</i>	Formaninger/ trusler
<i>Virkning</i>	Holdnings- Påvirkning
<i>Omkostninger</i>	Relativt små
<i>Implementerings problemer</i>	Lav effektivitet og manglende kontroll

Fig.8. Politiske programmet om samfunnsansvar er sammenfallende med overtalelsesprogram.

Utfordringer knyttet til det Bredgaard (2004) beskriver som *overtalelsesprogram* er ofte lav effektivitet og manglende kontroll overfor selskapene. Straffen (omdømmerisiko) kan være forholdsvis mild hvis selskapet ikke oppfyller regjeringens forventninger(Gunningham og Grabosky 1998). Fordelene ved denne formen for selvreguleringer er at det gir rom for større fleksibilitet, og ikke minst sensitivitet til selskapenes egne situasjoner. Hvorvidt regjeringen har suksess med det politiske programmet vil ofte avhenge av i hvilken grad det er sammenfall mellom selskapets interesser og organisering og de politiske føringene(Ibid). Dette fører oss derfor videre til oppgavens andre del, som sikter mot et selskapsperspektiv. I neste kapittel vil jeg se på regjeringenes føring om samfunnsansvars slik det fortone seg sett fra selskapenes ståsted, og jeg vil undersøke selskapenes interesser og funksjoner og organisering, og om disse forenes med regjeringens målsetninger om bedrifters samfunnsansvar.

5.0 Policyadopsjon

5.1 Innledning

Forrige kapittel adresserte norske myndigheters tilnærming til implementering av samfunnsansvar i statlige eide bedrifter og jeg konkluderte med at regjeringens målsetninger om bedrifters samfunnsansvar faller innenfor Matlands (1995) kategori ”eksperimentell implementering”, men unntak av KKD’s oppfølging av Norsk Tipping.

Det er flere utfordringer knyttet til denne type politiske program. Regjeringen har lite kontroll over selskapene, og regjeringens suksess avhenger av selskapenes mottakelse av regjeringens føringer om samfunnsansvar. Basert på dette har jeg forventning om at det vil være forskjeller mellom hvordan ulike selskaper mottar regjeringens føringer og adopterer samfunnsansvar. Dette kapitlet tar et nærmere blikk på fem ulike statseide selskaper; Norsk Hydro, Aker Solutions, Cermaq, Flytoget og Norsk Tipping, og søker å undersøke *hvordan selskapene har fortolket forventningene om samfunnsansvar*. Kapitlet begynner med en kort introduksjon av disse selskapene og hvordan de arbeider med samfunnsansvar, samt de områdene regjeringen vektlegger. Videre vil jeg svare på oppgavens siste problemstilling: *hva som forklarer selskapenes adoptering av samfunnsansvar*. Dette vil jeg gjøre uavhengige av bedriftsgrensene. Denne empirien analyseres i lys av de tre ulike organisasjonsperspektivene presentert i kapittel 2.3, som er en fordypning av implementeringsteorien. Dette kan betraktes som et nedenfra-opp perspektiv ved at jeg undersøker *selskapenes* forutsetninger for å arbeide med samfunnsansvar. Jeg vil også belyse om selskapenes tilnærming til samfunnsansvar kan identifiseres med den instrumentelle eller normative tilnærmingen til samfunnsansvar som er presentert i kapittel 4.0.

Først vil jeg gi en kort og generell oversikt statseide selskapers arbeid med samfunnsansvar, basert på tre indikatorer vektlagt av regjeringen. Målsetningen med dette er å gi et bilde på hvordan trenden er blant selskapene som er eid av staten. Etter dette følger en gjennomgang av selskapene som undersøkes i denne oppgaven.

5.2 En oversikt over statseide selskaper og samfunnsansvar

Internasjonalt er nordiske selskaper ansett som de fremste når det gjelder CSR, og nordiske selskaper er overrepresentert i viktige, globale CSR-initiativ (Gjørberg forthcoming, Midttun et al 2006). Basert på tidligere undersøkelser og informasjon hentet fra nettsidene til de statseide selskapene, er det mulig å få et inntrykk av statlige selskapers arbeid med samfunnsansvar. Jeg har valgt ut tre indikatorer som blir vektlagt i stortingsmeldingen om samfunnsansvar; *medlemskap i Global Compact*, *utvidet samfunnsrapportering* og *hvorvidt selskapet har lagt ut etiske retningslinjer på nettet*. Informasjonen er utelukkende basert på offentlig tilgjengelig informasjon fra selskapene selv, og det er derfor vanskelig å trekke noen konklusjoner fra disse tallene alene om hvordan selskapene faktisk arbeider med samfunnsansvar, men det kan gi et hint om hva som er trenden blant statseide selskaper¹⁶.

Av de selskapene som eies av NHD har alle selskapene etiske retningslinjer tilgjengelig på nettet bortsett fra Aker Solutions, som kun har det på intranettet (PriceWaterhouseCoopers 2009). Blant de resterende selskapene, som er eid av de andre departementene, er det langt fra så mange selskaper som har etiske retningslinjer offentlig tilgjengelig. Av 28 selskaper er det 17 selskaper som har offentlig tilgjengelig etiske retningslinjer på nettet.

Totalt er det elleve statseide selskaper som er medlem av Global Compact - 10 av disse selskapene ligger under Nærings- og handelsdepartementet (PriceWaterhouseCoopers 2009). Det siste er Statoil som eies av Olje- og Energidepartementet. De fleste av disse selskapene er store, børsnoterte, globale selskaper. Av de selskapene som eies av Nærings- og handelsdepartementet er det 10 av 21 som rapporterer på samfunnsansvar, herunder syv av de børsnoterte. Her har jeg tatt utgangspunkt i PriceWaterhouseCoopers definisjon av rapportering på samfunnsansvar, som er på seks sider. Lengden skyldes behovet for en klar definisjon av hva utvidet samfunnsrapportering er.

¹⁶ Informasjonen om selskapene som eies av NHD er hentet fra en rapport utført av PriceWaterhouseCoopers. Ellers er resten av informasjonen hentet fra nettsidene til selskapene, nettsidene er oppgitt i litteraturlisten. En oversikt over de ulike selskapers kategorisering basert på indikatorene er vedlegg i oppgaven.

Selskapene er allerede pålagt rapportering på miljø, arbeidsmiljø og likestilling som tidligere nevnt, og en rapportering etter disse minimumskravene vil i utgangspunktet ikke regnes som utvidet (PriceWaterhouseCoopers 2009)¹⁷.

Disse tre indikatorene gir ikke nødvendigvis et riktig bilde av selskapene arbeider med samfunnsansvar, men det er selskapene som er børsnoterte og som eies av Nærings- og Handelsdepartementet (NHD) som skåres høyest. Dette kan muligens forklares av at selskapene som eies av NHD er de største kommersielle selskapenes (unntatt Statoil som eies av Olje - og Energidepartementet), og det er disse selskapene som er mest utsatt for forventninger og risiko knyttet til samfunnsansvar. Neste kapittel gir en kort introduksjon til hvert av de fem statseide selskapene som undersøkes i denne oppgaven, før jeg beskriver selskapenes arbeid og organisering med samfunnsansvar.

5.2.1 Norsk Hydro

Norsk Hydro er et selskap med lang historie i Norge. Fra å være et selskap som har drevet med både gjødsel, olje, gass og aluminiumsprodukter har Hydro skilt ut flere deler av sin virksomhet. I 2004 ble Hydros gjødselsvirksomhet skilt ut og YARA ble et eget selskap. I 2007 ble Hydros oljevirksomhet slått sammen med Statoil. I dag er Hydro verdens tredje største integrerte aluminiumselskap, og en global leverandør av aluminium og aluminiumsprodukter. Selskapet har over 20.000 ansatte i 40 land, drøyt 5.000 av dem i Norge, og har virksomheter på alle kontinenter (Hydro i. d). Nærings- og Handelsdepartementet eier 43, 82 % av selskapet og fikk aksjemajoritet i selskapet i 1971. Statens overtakelse av aksjemajoriteten ble spesielt begrunnet ut fra oljepolitiske perspektiver. De øvrige eierinteressene er spredt på et stort antall private aksjonærer i Norge, Europa, og USA (St. meld nr. 13 (2006- 2007)).

Statens eierskap i selskapet begrunnes med sikring av industriell kompetanse, viderefordeling, arbeidsplasser og forvaltning av store norske naturressurser.

¹⁷ I de selskapene som er eies av de resterende departementene er samfunnsrapporteringen vanskeligere å vurdere, fordi flere av disse selskapene kan det argumenteres for at samfunnsansvar ligger implisitt i deres samfunnsoppdrag (som helseforetakene). Jeg har derfor valgt å ikke å vurdere disse selskapenes samfunnsrapportering, da behovet for å unngå å gjøre feilslutninger ville kreve mer plass enn rammene av denne oppgaven tillater.

Eierskapet faller derfor innenfor regjeringens kategori: ” *selskaper med forretningsmessig mål og nasjonal forankring av hovedkontor*”.

Videre begrunnes eierskapet med at det er viktig å opprettholde hovedkontorfunksjoner og forsknings- og utviklingsoppgaver i Norge (St.meld. nr 13 (2006- 2007)). De viktigste prinsippene for samfunnsansvar i Hydro er respekt for menneskerettigheter, bidrag til bærekraftig arbeid, mangfold, dialog og integritet. Disse er forankret i et eget dokument (Norsk Hydro 2008a). Det er to personer som arbeider i samfunnsansvarsavdelingen, tidligere var det tre, men avdelingen har blitt redusert på grunn av finanskrisen (Intervju 11.09.09).

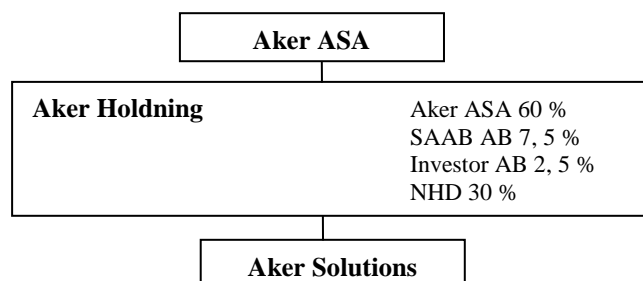
5.2.2 Cermaq

Cermaq er et internasjonalt fiskeoppdretts- og fiskefôrkonsern, med hovedkontor i Oslo, og er gjennom sine datterselskap i Mainstream-gruppen verdens nest største produsent av rød oppdrettsfisk (St. meld 13(2006- 2007)). Cermaq er et av de ledende selskapene i den globale havbruksindustrien og har ca 4000 ansatte. Konsernet er til stede i alle de store lakseoppdrettsregionene i verden, og har virksomhet i Norge, Chile, Canada og Skottland (Cermaq 2008). Selskapet ble notert på Oslo Børs i 2005, og eies av Nærings- og handelsdepartementet, som er selskapets største aksjonær med 43,54 prosent av aksjene. Cermaq ASA (tidligere Statkorn Holding) ble etablert i januar 1995, ved at forretningsdelen i Statens Kornforretning (nå Statens Landbruksforvaltning) ble skilt ut og omdannet til et statsaksjeselskap. Samtidig overtok Cermaq samtlige aksjer i Stormøllen AS, samt Statens Kornforretnings aksjer i en del mindre selskaper. Selskapet faller innenfor kategorien ”*selskaper med forretningsmessig mål og nasjonal forankring av hovedkontor*”, og regjeringen begrunner eierskapet med forankring av nasjonalt eierskap i en fremtidsrettet havbruksnæring og at hovedkontoret skal ligge i Norge, samt at Cermaq skal være en vesentlig aktør i utviklingen av oppdrettsnæringen i Norge (St. meld 13(2006- 2007)). Det er kommunikasjonssjefen som har ansvaret for arbeidet med samfunnsansvar i Cermaq. Denne stillingen ble opprettet for 1,5 år siden, og før dette var det ingen som arbeidet med disse spørsmålene direkte (Intervju 07.09.09).

Cermaq definerer samfunnsansvar som bærekraftig produksjon, selskapet har ingen samfunnsansvarsstrategi, men har nylig vært igjennom en prosess for å definere hva selskapet mener med bærekraft. Disse er definert mer spesifikt gjennom 30–40 indikatorer under disse prinsippene: frisk fisk i sunn oppdrettsvirksomhet, bærekraftig fiskefôr og bærekraftig forsyning av ingredienser til fiskefôr, redusere miljøpåvirkningen av virksomheten, gode arbeidsforhold, aksept i lokalsamfunnet, og produktansvar (Cermaq i. d).

5.2.3 Aker Solutions

Eierstrukturen i Aker Solutions skiller seg fra de andre statseide selskapene. Aker Solutions hovedeier er Aker Holdning AS, med sin eierandel på 40,27 prosent (per 31. desember 2008). Aker ASA har en kontrollerende eierandel tilsvarende 60 prosent av aksjene i Aker Holdning. Den norske staten eier 30 prosent av Aker Holdning (Aker Solutions 2008). Jeg har valgt å fokusere på Aker Solutions-konsernet, selv om det statlige eierskapet bare er indirekte, fordi det er dette i konsernet den operative virksomheten er.



Figur.9. Statens indirekte eierskap i Aker Solutions. Kilde: Aker Solutions 2008: 126.

Aker Solutions er en ledende internasjonal leverandør av ingeniørtjenester, fabrikkasjoner, teknologiprodukter, vedlikehold, spesialisttjenester og totalløsninger til energi- og prosessindustrien. Konsernet har sitt hovedkontor i Oslo, og er et globalt selskap som har virksomhet i rundt 30 land. Aker Solutions hadde i 2006 en samlet omsetning på omlag 50 milliarder kroner, og sysselsetter totalt 33 000 ansatte, hvorav 23 000 er fast ansatt, mens 10 000 er innleid personell. Av de fast ansatte er omlag 11 000 ansatt i Norge (Aker Solutions 2009).

Regjeringen begrunner sitt eierskap i Aker Holding AS med ønske om en forretningsmessig verdiutvikling og forankring av hovedkontoret i Norge.

Selskapet kan sortere under kategorien: ”*Selskaper med forretningsmessig mål og nasjonal forankring av hovedkontor*”(St. prp. nr 88 (2006- 2007)). Aker Solutions’ tilnærming til samfunnsansvar deles inn i fire forskjellige ”moduler”: *mennesker, miljø, integritet og samfunn*. Den første modulen *mennesker* handler om helse, miljø og sikkerhet (HMS), som blant annet innebærer et HMS- prosjekt, som heter Just Care, og menneskerettigheter. I modulen *miljø* er fokuset på å redusere miljømessige skader og å være innovative i forhold til miljøvennlige produkter. Innenfor *integritet* fokuseres det på blant annet høye etiske standarder, anti-korrupsjon, og selskapsetikk. Den siste modulen *samfunn* handler om å investere i, ta hensyn til, forbedre og vise ansvar overfor samfunnet som selskapet operer i (Aker Solutions 2009). Det er avdelingen Enterprise Risk som har ansvar for spørsmål knyttet til samfunnsansvar. Denne avdelingen ble etablert i desember i 2008 og tar for seg spørsmål knyttet til landrisiko, selskapsrykte, og styringsprinsipper. Avdelingen har kun én ansatt, men det skal ansettes én til (Intervju.09.10.09).

5.2.4 Flytoget

Flytogets driver persontransport på strekningen Asker - Oslo Lufthavn og har forretningskontor i Oslo sentrum. Da Stortinget i 1992 vedtok at Gardermoen skulle være stedet for ny hovedflyplass ble det samtidig vedtatt at tog skulle være det viktigste transportmiddelet, og i 1998 åpnet Gardemoenbanen (Flytoget 2008). Selskapet var fra og med juni 2004 et selvstendig selskap, direkte underlagt Nærings- og handelsdepartementet. Tidligere har Flytoget vært underlagt Samferdselsdepartementet. I 2002 besluttet Stortinget at Flytoget AS skulle etableres som et eget statsaksjeselskap (Flytoget i. d). Ved utgangen av 2008 besto selskapet av 283 årsverk, fordelt på 320 ansatte (Flytoget 2008). Regjeringen begrunner statens eierskap i Flytoget med å bidra til en høy kollektivandel av reisende til og fra Oslo Lufthavn, noe som gir både samfunnsøkonomiske og miljømessige gevinster. Regjeringen mener at langsiktig eierskap i Flytoget legger til rette for en god, forretningsmessig utvikling av selskapet, og en høy kollektivandel.

Flytoget faller innenfor kategorien ” *selskaper med forretningsmessige mål*” (Regjeringens eierpolitikk 2008).

I Flytoget er det én person som arbeider med spørsmål knyttet til samfunnsansvar, men i denne stillingen er det også andre arbeidsoppgaver. Flytoget er i en prosess hvor de utvider arbeidet med samfunnsansvar, fra å jobbe med spørsmål knyttet til klima- og miljøspørsmål, til at de nå arbeider med å utvikle et handlingsprogram for samfunnsansvar som også inneholder det sosiale i samfunnsansvarsbegrepet. Flytoget har arbeidet mye med energiforbruk og deltar blant annet i Klimaløftet(intervju 08.09.09). Dette er et felles løft for å redusere klimagassutslipp, som ble satt i gang i 2007 av regjeringen (Klimaløftet. no).

5.2.5 Norsk Tipping

Formålet med Norsk Tipping er å kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et moderat og ansvarlig spilltilbud, som ikke skaper samfunnsmessige problemer, og samtidig skape verdier til overskuddsmottakere (Norsk Tipping 2008). Norsk Tipping er et heleid statlig aksjeselskap, som er underlagt Kultur- og kirkedepartementet og virksomheten reguleres av lov om pengespill. Norsk Tipping har enerett til drift av gevinstautomater i Norge (Norsk Tipping i.d). Selskapet ble etablert i 1948 og skal bidra til å utvikle spillmarkedet i en sosialpolitisk forsvarlig retning. Det er Stortinget og regjeringen som bestemmer hvordan overskuddet skal fordeles. Stortinget bestemte i 2003 at tippenøkkelen, som fordeles overskuddet fra Norsk Tipping, skulle endres slik at organisasjoner som hadde hatt inntekter fra de gamle spilleautomatene skulle få en kompensasjon for bortfallet av disse inntektene. Den nye tippenøkkelen trådte i kraft fra 01.2009 med fordelingen: idrett 45, 5 %, kultur 36, 5 % og frivillige organisasjoner 18 %. Inntil 0,5 prosent av Norsk Tippings overskudd er avsatt til regjeringens handlingsplan mot pengespillproblemer. Den samlede spilleinntekten i 2008 endte på ca.10.5millioner kroner. Tilskudd til overskuddsformålene etter tilførsel fra investeringsfond utgjør ca.3.4 millioner kroner (Norsk Tipping 2008). Regjeringens formål med selskapet er å forebygge negative konsekvenser av pengespillvirksomhet, og Norsk Tipping faller derfor innenfor kategorien ” *selskaper med sektorpolitiske mål*” (St.meld. nr 13 (2006- 2007)).

Norsk tipping har tre ansatte som arbeider med samfunnsansvar og de er organisert i kommunikasjonsavdelingen. Det er en person som jobber 100 % med disse spørsmålene, mens de to andre også har andre arbeidsoppgaver. Norsk Tippings tilnærming til samfunnsansvar er integrert i selskapets samfunnsoppdrag, selskapet skal være attraktivt, ansvarlig og skape penger til veldedige formål. Norsk Tipping har forpliktet seg til å etterleve bransjens standarder for å være en ansvarlig spillvirksomhet. Disse er utformet av, som Norsk Tipping er medlem av. I tillegg har selskapet vedtatt en ansvarlighetsplattform bestående av sju prinsipper for spillansvarlighet:

1. Norsk Tipping skal drive en trygg og sikker spillforvaltning.
2. Norsk Tipping skal ivareta ansvarlighetshensyn ved utvikling av spill og tjenester.
3. Norsk Tipping skal legge til rette for at spillerne skal ta kontroll over egen spilleaktivitet gjennom god informasjon og frivillige atferdsverktøy.
4. Norsk Tipping markedsføring og informasjon om selskapets produkter og tjenester, skal ivareta hensynet til selskapets ansvarlighetsprofil og være i tråd med gjeldende retningslinjer.
5. Norsk Tipping skal ha en åpen kommunikasjon og rapportering om hvordan vi driver en ansvarlig spillvirksomhet.
6. Norsk Tipping skal gi ansatte, kommisjonærer og lokalinnehavere opplæring i å drive en ansvarlig spillvirksomhet.
7. Norsk Tipping skal ha tilstrekkelig kunnskap og tilgang til kompetanse på fagområdet ansvarlig spillvirksomhet

(Norsk Tipping 2008).

5.3 Selskapenes arbeid med samfunnsansvar

Mange statseide selskaper har arbeidet med samfunnsansvar lenge før regjeringen begynte å stille forventninger. For å svare på oppgavens andre forskningsspørsmål *hvordan har selskapene fortolket regjeringens føringer om samfunnsansvar* har jeg tatt utgangspunkt i en rapport, forskjellige dokumenter, og intervjuer med selskapene. Rapporten er gjennomført av PriceWaterhouseCoopers (PWC) på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet. I denne rapporten undersøkes selskapene som eies av NHD og deres arbeid med samfunnsansvar, sett i lys av de føringene ligger i eierskapsmeldingen og stortingsmeldingen om bedrifters samfunnsansvar. Mine funn er noe avvikende fra PWCs funn, som kun er basert på offentlig informasjon. Fordi jeg har intervjuet representanter fra selskapene, har jeg fått tilgang på mer informasjon og mulighet til å dobbeltsjekke funnene i PWC-rapporten.

Denne type fremstilling av selskapenes arbeid med samfunnsansvar er begrenset, det er ikke nødvendigvis en sammenheng mellom for eksempel selskapets rapportering om samfunnsansvar og hvordan selskapet faktisk arbeider med dette i sin drift.

Fremstilling kan likevel gi et inntrykk av selskapets prioriteringer og bevissthet. I andre del av kapittelet vil gi en mer dyptgående analyse av selskapenes begrunnelser for deres arbeid og fortolkning av samfunnsansvar.

Informantene i alle selskapene bekrefter at samfunnsansvar er en viktig prioritering, og at det er høyt fokus på dette i de ulike selskapene. De fem selskapene som undersøkes i denne oppgaven har imidlertid noe ulike tilnærminger til hvordan de arbeider med disse spørsmålene. Norsk Hydro, Aker Solutions og Norsk Tipping er de som i lengst tid har jobbet direkte med det som defineres som samfunnsansvarsspørsmål. Flytoget har lenge hatt et sterkt fokus på ikke-finansielle faktorer som miljø og klima, og har stadig utviklet sitt arbeid på dette området. Flytoget var blant annet det første norske selskapet som utarbeidet en klimahandlingsplan, og er i år i ferd med å utvikle en handlingsplan for samfunnsansvar (Intervju 08.09.09).

Cermaq har gjort større endringer det siste året, og i økende grad sett behov for å systematisere arbeidet med samfunnsansvar. Selskapet utvikler derfor i år et nytt rapporteringssystem på bærekraft.

Rapporteringen skal omfatte flere ikke-finansielle indikatorer, og selskapet har utviklet mellom 35 og 40 kriterier, som er basert på Global Reporting Initiative GRI¹⁸. Disse blir testet i løpet av 2009 og skal være inkludert i neste årsrapport (Intervju 17.09.09).

Selskapenes arbeid med rapportering på ikke-finansielle indikatorer kan gi et inntrykk av hvordan selskapet og styret prioriterer arbeidet med samfunnsansvar, og hvilke områder som blir prioritert (PriceWaterhouseCoopers 2009). Årsrapportene til de ulike selskapene, og annen offentlig informasjon, sier lite om hvordan styret er involvert i selskapenes arbeid og rapportering om samfunnsansvar. Informantene i selskapene bekrefter imidlertid at samfunnsansvar er et område styrene er opptatt av, og er involvert i. Dette finner også støtte i en annen undersøkelse om norske bedrifters arbeid med samfunnsansvar, hvor man fant at selskapets styre regelmessig følger opp problemstillinger knyttet til ansvarlig forretningsatferd (Bærekraftig verdiskapning 2008).

Tabellen under gir en oversikt over hvilke selskaper som vektlegger ulike temaer knyttet til samfunnsansvar i selskapenes årsberetning. Tabellen er basert på de ni tverrgående hensynene regjeringen vektlegger i eierskapsmeldingen og stortingsmeldingen om samfunnsansvar i en global økonomi. Ingen av de selskapene som undersøkes i denne oppgaven bruker regjeringens kategorisering systematisk når de beskriver deres arbeid i årsmeldingen eller i samfunnsrapportene, som det kommer frem av tabell 1. Alle selskapene nevner de lovpålagte områdene som er ytre miljø, helse- miljø og sikkerhet og likestilling. Norsk Hydro er det eneste selskapet som nevner omstilling. Alle selskapene bortsett fra Flytoget nevner forskning. Kun Norsk Hydro og Norsk Tipping nevner korrupsjon. Alle selskapene nevner samfunnsansvar, som er til dels overlappende med de andre teamene.

¹⁸ GRI har utviklet prinsipper og måleindikatorer for slik rapportering og er det mest utbredte internasjonale rammeverket av denne typen. Rammeverket er egnet for bedrifter og organisasjoner fra ulike sektorer. Over 1 000 virksomheter i 60 land benytter seg i dag av GRI (St.meld. nr 10(2008–2009)).

Regjeringens ni tverrgående hensyn	Omstilling	FoU	Miljø	HMS	Etikk	Korrupsjon	Likestilling	Integrering	Samfunnsikkerhet	Samfunnsansvar
Aker Solutions (NHD, 40, 27 %)		X	X	X			X			X
Cermaq (NHD, 43, 54 %)		X	X	X	X		X			X
Norsk Hydro (NHD, 43, 82 %)	X	X	X	X	X	X	X	X ¹⁹		
Flytoget (NHD, 100 %)			X	X			X			X
Norsk Tipping (KKD, 100 %)		X	X	X	X	X	X	X	X	X

Tabell.1. Oversikt over regjeringens ni tverrgående hensyn. Kilde: PriceWaterhouseCoopers 2009

Generelt er det de større selskapene som er børsnoterte som har mest omfattende rapportering på samfunnsansvar i Norge (PriceWaterhouseCoopers 2009). Av de selskapene jeg undersøker er det Aker Solutions, Norsk Hydro og Norsk Tipping som har rapportert på samfunnsansvar. Både Flytoget og Cermaq er i større endringsprosesser og i ferd med å utvikle mer systematisk tilnærming til arbeidet med samfunnsansvar. Felles for de fleste rapporteringsordninger er at de er basert på frivillighet og at de sjelden blir etterprøvd. Det er mulig for en bedrift å få en ekstern revisjon av sin rapportering, og gjennom uavhengig sertifisering kan bedrifter synliggjøre sin oppfølging av samfunnsansvaret overfor kunder og andre interessenter (St.meld. nr 10: 68(2008- 2009)).

Det er ikke utbredt blant norske selskaper å benytte seg av ekstern verifikasjon av ikke-finansielle rapportering (PriceWaterhouseCoopers 2009). Av de selskapene jeg undersøker er det Norsk Tipping og Hydro som benytter seg av ekstern verifikasjon. Aker Solutions har dette oppe til vurdering. Norsk Tipping og Hydro fremhever at grunnen til at de benytter seg av en ekstern aktør er viktigheten av at samfunnsrapporten har troverdighet.

¹⁹ Hydro har en egen Håndbok for integreringsprogram(Norsk Hydro 2005)

Norsk Hydro og Norsk Tipping rapporterer også i henhold til GRI- retningslinjer i samfunnsansvarsrapportering.

Samfunnsansvars - rapportering	Samfunnsansvar omtalt i årsberetningen	Utvidet samfunnsansvars rapportering	Henvisninger til GRI- retningslinjer	Rapportering iht. GRI retningslinjer	Ekstern tredjeparts verifikasjon
Aker Solutions	Ja	Ja	Ja ²⁰		
Cermaq	Ja		X ²¹		
Norsk Hydro	Ja	Ja	Ja	B+	Ja
Flytoget	Ja				
Norsk Tipping	Ja	Ja	Ja	C+	Ja

Tabell.2. Selskapenes arbeid med rapportering på samfunnsansvar. Kilde:PriceWaterhouseCoopers 2009.

Aker Solutions refererer til GRI, og Cermaq har benyttet seg av GRI når de har arbeidet med utvikling av indikatorer for bærekraftig utvikling. GRI har definert tre ulike rapporteringsnivå, A, B og C, hvor A er det mest omfattende rapporteringsnivået, og en ”+” illustrerer at rapporten er verifisert av en ekstern tredjepart.

Et av de tydeligste kravene regjeringen stiller til selskapene er forventningen om at selskapene har etiske retningslinjer og at disse skal være offentlig tilgjengelige på selskapets nettsider. Alle selskapene har dette, unntatt Aker Solutions. Aker Solutions har imidlertid disse på intranettet for ansatte og vurdere nå å legge dem ut etter at det ble laget en sak om dette i Aftenposten (Lieungh 2009, intervju 09.10.09)

²⁰ I PWC- rapporten står det at Aker Solutions ikke referer til GRI retningslinjer Dette er feil, Aker Solutions henviser til GRI, men uten å bruke retningslinjene (Intervjue.09.10.09).

²¹ Cermaq henviser ikke til GRI per dags dato men gjør det i arbeidet med indikatorene som vil være med i årsrapporten for 2009.

Etiske retningslinjer og arbeidet med etikk	Etiske retningslinjer	Offentlige tilgjengelig etiske retningslinjer	Uavhengige varslingskanaler	Etiske krav til leverandører	Vekting av etikk i lønn og bonussystemer
Aker Solutions	Ja		Ja	Ja	Ja
Cermaq	Ja	Ja	Ja	Ja	
Norsk Hydro	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Flytoget	Ja	Ja	Ja	Ja	
Norsk Tipping	Ja	Ja		X22	

Tabell.3. Selskapenes arbeid med etikk. Kilde: PricewaterhouseCoopers 2009.

Regjeringen vektlegger også internasjonal initiativ som Global Compact og OECDs retningslinjer (beskrevet i kap.4) Som medlemmer av Global Compact forplikter selskapene seg årlig til å beskrive at de i praksis etterlever de ti prinsippene, dette gjøres ved å levere en fremdriftsrapport, som publiseres på Global Compact sine hjemmesider (PriceWaterhouseCoppers2009).

I Norge er det totalt 37 selskaper som er medlem av Global Compact. Av de selskapene jeg undersøker er det Aker Solutions og Norsk Hydro som er medlem. Aker Solutions er et ganske nytt medlem, og meldte seg inn i 2008, og begrunner medlemskapet med et ønske om å signalisere selskapets bevissthet om samfunnsansvar. Samtidig ser selskapet på dette som en mulighet til å få informasjon om hva som forventes av dem (Intervju 09.10.09). Norsk Tipping har medlemskap i Global Compact under vurdering. Flytoget er ikke medlem av Global Compact fordi de mener de er for små og fordi Flytoget allerede jobber på et ganske høyt nivå i forhold til samfunnsansvar og opplever at et medlemskap ikke kan tilføre selskapet noe særlig nytt (Intervju 18.09. 2009).

²² Under implementering (Norsk Tipping, Årsrapport 2008).

5.3.1 Oppsummering

Som det kommer frem i forrige kapittel arbeider de fem selskapene ulikt med samfunnsansvar, og det er relativt stor forskjell på hvor mye, og hvor lenge selskapene har arbeidet med dette. Norsk Hydro, Norsk Tipping og Aker Solutions har rapportert på samfunnsansvar i flere år, imens Cermaq og Flytoget er i en prosess der de arbeider med å utvikle arbeidet med den ikke-finansielle rapporteringen. Både Norsk Hydro og Aker Solutions er medlem av Global Compact. Norsk Hydro og Norsk Tipping bruker ekstern verifikasjon av deres samfunnsrapporter. Alle selskapene har etiske retningslinjer og alle selskapene har etiske krav til leverandører, bortsett fra Norsk Tipping, som arbeider med å utvikle dette i år. En skjematisk fremstilling som den ovenfor gir imidlertid ikke informasjon om hva som er avgjørende for hvorfor selskapene arbeider med samfunnsansvar som de gjør, og hvorvidt regjeringens forventninger og arbeid bidrar til en mer samfunnsansvarlig selskapsdrift. Jeg vil derfor i neste avsnitt forklare selskapenes forutsetninger for å arbeide med samfunnsansvar i lys av en organisasjonsteoretisk tilnærming.

5.4 Selskapenes adoptering av bedrifters samfunnsansvar

Det instrumentelle perspektivet, det kulturelle perspektivet og myteperspektivet, som ble gjennomgått i kapittel 2.3, gir sammen et helhetlig bilde av statlig eide organisasjoners interesser og hvordan de mottar og transformerer nye ideer, og kan brukes som tre linser for å forstå de statseide selskapene. Flere av de fem selskapene har arbeidet med samfunnsansvar *før* regjeringen begynte å stille forventninger til selskapene. Spørsmålet er derfor hvordan regjeringen kan bidra til et mer samfunnsansvarlig eierskap, der de viktigste politiske instrumentene er informasjon og støttende tiltak som det kom frem i kapittel 4.

Jeg vil begynne med det instrumentelle perspektivet, og supplerer med det kulturelle - og myteperspektivet. Empirien fra selskapene blir diskutert på tvers av de fem ulike selskapene.

5.4.1 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet vektlegger mål og middel hos organisasjoner, og i lys av dette perspektivet forventet jeg i kapittel 4 at selskapene vil adoptere regjeringens føringer hvis selskapet betrakter samfunnsansvar som rasjonelt og gunstig.

Regjeringens tilnærming er som tidligere nevnt preget av å være idealistisk, og samfunnsansvar er av regjeringen presentert som at selskaper har et moralsk ansvar og kan derfor identifiseres med den normative tilnærmingen til samfunnsansvar, som beskrevet i kapittel 2.5.2. Det rasjonelle perspektivet vektlegger imidlertid at ledelsen i selskapet vil benytte seg av de oppskrifter man anser som nyttige og rasjonelle, og de vil bli tilpasset lokal problemstilling. Dette stemmer i stor grad med mitt materiale. Selskapene begrunner sitt arbeid med CSR som en måte å skape større fordeler for selskapene. Informantene opplevde heller ikke at det er motsetning mellom å være ansvarlige og lønnsomme, men heller at selskapets tilnærming til samfunnsansvar er en viktig *forutsetning* for selskapets lønnsomhet. Samfunnsansvar oppfattes derfor som en vinn-vinn situasjon for selskapene. Hydro mente blant annet at selskapets arbeid med samfunnsansvar gir dem gode forretningsmuligheter og fortrinn når de er dialog med andre lands myndigheter (Intervju 18.09.09). Selskapenes tilnærming til samfunnsansvar kan derfor identifiseres med den instrumentelle tilnærmingen til samfunnsansvar, hvor argumentene for bedrifters samfunnsansvar er en kilde til muligheter, innovasjon og kan skape fortrinn for selskapet, som beskrevet i kapittel 2.5.1.

” Creating win- win situations can take many forms, including corporate support of a not- -profit organizations, community project, or worthwhile state sponsored initiatives” (Aker Solutions 2008a: 46).

Cermaq, Aker Solutions og Hydro opererer i utviklingsland og understrekte hvor viktig deres tilnærming til samfunnsansvar er for å håndtere landrisiko og omdømmerisiko, for eksempel for å unngå konflikt med lokalbefolkningen når selskapet etablere seg nye steder. Som det står i Aker Solutions årsrapport: *“Selskapets suksess avhenger av å håndtere risiko”*(Aker Solutions 2008).

Norsk Hydro trakk Libya-saken som eksempel, da selskapet hadde mistanke om korrupsjon hengende over seg. Dette lammet selskapet over lengre tid og selskapet brukte store menneskelige ressurser og 100 millioner kroner på saken.

Et interessant funn er at selskapenes forståelse og tilnærming til interessenter synes å ha endret seg, og det kan se ut som selskapene har utviklet en mer instrumentell tilnærming til denne type samarbeid og dialog. En undersøkelse som ble gjort i 2002 avslørte at det var generelt få partnerskap mellom norske frivillige organisasjoner og norsk næringsliv, og samarbeidet var dominert av tradisjonell sponsorvirksomhet (Lange, Spissøy, Brudvik 2002). Funnene i denne oppgaven kan indikere at dette er i ferd med å endre seg, og samarbeidet med frivillige organisasjoner begynner å utvikle seg til en mer strategisk form. Flere informanter fortalte at det tidligere var interessentene som tok initiativ til samarbeid, men at de er i ferd med å utvikle en mer systematisk tilnærming til denne type samarbeid, og det nå i økende grad er selskapene som tar initiativ til dette. Selskapenes holdning og tilnærming til interessenter kan derfor sies å ha endret seg fra en reaktiv til en mer aktiv holdning til samarbeid med frivillige organisasjoner og sivil samfunn. Begrunnelser for samarbeidet kan identifiseres med argumenter som at det er formålstjenelig og et redskap som kan nytte selskapene. Norsk Tipping er et eksempel på et selskap som har tett dialog med interessenter, og selskapet opplever dette samarbeidet som avgjørende for om de har suksess med sitt samfunnsoppdrag og sluttproduktene de legger ut på markedet. Hvis ikke forventningene oppleves som tilfredsstillende i markedet, kan de risikere at de må ta produktet tilbake (Intervju 18.09.09).

Både Aker Solutions og Flytoget har nylig inngått en 3-årig avtale med Røde Kors, og Aker Solutions planlegger samarbeid med flere organisasjoner. Cermaq har nylig tatt del i en ”*laksedialog*” – ”Salmon agricultural dialogue” som trekker inn forskjellige interessenter knyttet til oppdrett av laks, og de er også i dialog med Bellona. Norsk Hydro har blant annet et samarbeid med Amnesty.

Selskapenes dialog med interessenter begrunnes som en viktig strategi for å få forståelse for hvordan frivillige organisasjoner opererer, hva samfunnet forventer av dem og hvordan interessenter vil reagere på selskapets virksomhet. Flere av informantene mente at samarbeid med interessenter er en god måte å gi et mer helhetlig og riktig bilde av selskapet, ettersom de opplevde at flere frivillige organisasjoner til tider hadde en unyansert oppfatning av selskapet. Dette kan forstås som selskapets strategi for å oppnå sosial aksept, eller ”*license to operate*” av samfunnet.

Et annet interessant funn er at flere av de større bedriftene mente det var viktig å vise at selskapet arbeider med samfunnsansvar, og dermed fremstå som en attraktiv bedrift med tanke på å kunne beholde sine ansatte, og i forbindelse med rekruttering av attraktive studenter. Som en av informantene uttrykte det: ”*det er viktig at folk kan være stolte av jobben sin*”, og flere av informantene opplevde at samfunnsansvar har et stort i fokus blant nyutdannede. Aker Solutions fremhevet faktisk dette som den viktigste grunnen til at de nå laget en ny nettside om selskapets arbeid på samfunnsansvar²³.

Så hvordan kan regjeringens politikk sammenkobles med selskapenes interesser i lys av det rasjonelle perspektivet? Alle de av mine informanter som jobber i selskaper som operer i utlandet, og jobber med spørsmål knyttet til landrisiko trakk frem Utenriksstasjonene som en viktig støtte. Samtlige av informantene i Cermaq, Norsk Hydro og Aker Solutions opplever utenriksstasjonene som svært viktige informasjonskanaler og støttespillere i forbindelse med at selskapet behøver landinformasjon, politiske analyser og kartlegging av relevante interessenter og organisasjoner. Aker Solutions er i kontakt med utenriksstasjonen opptil 1-3 ganger i uken. Norsk Hydro bruker også stortingsmeldingen om bedrifters samfunnsansvar (St. meld. nr.(2008- 2009)), når de er i dialog med andre myndigheter ute, som en viktig referanse til hva slags politikk selskapet må forholde seg til.

²³ En undersøkelse blant 5000 studenter, bekrefter selskapenes opplevelse av dette fokuset. Undersøkelsen viste at 1 av 4 studenter synes etikk er viktigst når de skal peke ut egenskaper his sin idealarbeidsgiver (Storaas 2009).

Selskapet opplever på denne måten at norske myndigheters understøtter selskapets arbeid med samfunnsansvar når de er i dialog med andre internasjonale partnere.

Det rasjonelle perspektivet vektlegger imidlertid at implementeringen av nye ideer ofte skjer i en ovenfra–ned-prosess og i en hierarkisk styringskjede i organisasjonen, hvor lederen har en sentral rolle. Dette stemmer ikke med mine funn. Informanter opplevde heller at initiativ om samfunnsansvar kommer fra forskjellige deler av organisasjonen, både fra ansatte, ledelsen, styret og de som jobbet direkte med samfunnsansvar.

Engasjerte ledere ble imidlertid trukket frem som en viktig forutsetning for arbeidet med samfunnsansvar, både ved at det lettet arbeidet, og skapte mer rom for å utvikle nye måter å arbeide på. Dette gjaldt også Norsk Tipping. Selv om det ligger naturlig i deres samfunnsoppdrag å være samfunnsansvarlige, og de operer under forholdsvis trange rammer satt av Kirke- og kulturdepartementet, opplevde informanten at initiativ til samfunnsansvar også kom fra ulike deler av organisasjonen (Norsk Tipping 18.09.09).

5.4.2 Kulturperspektivet

Det instrumentelle perspektivets argumenter om organisasjoners rasjonale er imidlertid ikke helt dekkende for hvordan informantene begrunnet selskapets tilnærming og arbeid med samfunnsansvar. Selv om bedriftens tilnærming kan identifiseres med argumentene innenfor det instrumentelle perspektivet, var ingen av informantene komfortable med å begrunne samfunnsansvar som kun et middel og verktøy for selskapene. Informantene var svært opptatt av å formidle hvordan samfunnsansvar er en integrert del av selskapet og en del av selskapets identitet. Dette passer godt med kulturperspektivets forutsetninger for å forstå organisasjoner. Denne retningen vektlegger uformelle normer og verdier i organisasjonen som har betydning for hvilke utviklingsveier organisasjonen vil gå. I stedet for at organisasjoner styres av ” *the logic of consequences*”, som i det instrumentelle perspektivet, er kulturperspektivet opptatt av at organisasjoner styres av hva som sømmer seg nemlig ” *the appropriate behaviour*” (Brunsson and Olsen 1997).

Informantene i alle selskapene var opptatt å få frem at samfunnsansvar alltid har vært en viktig del av selskapets kultur og tenkemåte og at dette er den viktigste grunnen til at de arbeider med samfunnsansvar - nemlig at selskapet ønsket å drive sin virksomhet på en riktig måte. Dette kan knyttes til den normative tilnærmingen til samfunnsansvar, som vektlegger at selskapet har en plikt til å handle riktig, og at selskapene skal bidra til å tilfredsstille behov og ønsker fra interessenter i samfunnet. Informantene var opptatt å få frem at samfunnsansvar er integrert i hele selskapet og at det er flere som jobber med dette, selv om det er få i selskapene som har CSR som en eksplisitt del av sin stillingsbeskrivelse. Som informantene uttrykte det:

”Min opplevelse er at samfunnsansvar er forankret i hvordan Hydro ser på seg selv som selskap” (11.09.09 Norsk Hydro).

”Bærekraft er hvordan vi driver virksomheten vår, det er ikke noe tillegg” (07.09.09 Cermaq).

”Jeg tror dette ligger mye i kulturen, det ligger i helheten til Flytoget” (08.09.09 Flytoget).

”Samfunnsansvar har alltid vært på vår agenda, selv om det kanskje ikke tidligere ble definert som samfunnsansvar” (09.10.09 Aker Solutions).

Flere av informantene var derfor også opptatt av å formidle at de ikke var de eneste som jobbet med disse spørsmålene i selskapet. Aker Solutions har bevisst bestemt seg for og ikke å bygge opp en egen samfunnsansvarsavdeling, men har heller valgt og fokusert på at samfunnsansvar skal integreres i hele konsernet og ut i forretningsområdene. Dette er grunnen til at det er kun én person som arbeider i avdelingen ”enterprise risk”. Dette var også et sentralt tema i forhold til hvordan selskapene arbeider med samfunnsansvarsrapportering. Flere av selskapene går over fra egen samfunnsansvarsrapportering til at det heller integreres i årsrapporten. Dette var tilfelle både i Norsk Tipping, Aker Solutions, Hydro og Cermaq.

”Samfunnsansvar er ikke bare en boks oppe i konsernledelsen, men noe som er integrert i alle våre forretningsområder” (Aker Solution 09.10.09).

Basert kun på ett intervju med representanter fra hvert av disse selskapene, og studie av offisielle selskapsrapporter og dokumenter, er det ikke mulig for meg å trekke noen konklusjoner om hva som er selskapenes ”*logic of appropriateness*”. Jeg fikk til tider inntrykk av at informantene under intervjuet hadde behov for å overbevise meg om at samfunnsansvar er en del av selskapets identitet, slik at jeg ikke skulle få feilaktig inntrykk av selskapet. Ved å benytte meg av flere informanter, og intervju fra flere avdelinger i selskapene kunne jeg muligens få et mer nyansert bilde av selskapet. En så grundig kartlegging går imidlertid utenfor denne oppgavens rammer, både med tanke på tid og oppgavens omfang.

Jeg vil likevel argumentere for at selskapene jeg har intervjuet ikke har bremsset opp for regjeringens forventninger og føringer, men heller at regjeringens målsetninger om samfunnsansvar passer mer eller mindre med selskapets normer og verdier. Tre av de fem selskapene arbeidet med samfunnsansvar lenge før regjeringen begynte å fremme forventninger, og informantene både på eiersiden og selskapssiden bekrefter at det ikke har vært noe konflikt med selskapene i eierdialogen. Det er en felles oppfatning både på eiersiden og selskapssiden om at samfunnsansvar er et viktig felt som må prioriteres og vektlegges. Dette bekrefter Matlands (1995) antagelse, nemlig at i eksperimentell implementering vil konfliktnivået være lavt – men tvetydigheten høy. Noen av informantene mente også at regjeringen kunne vært klarere på hva de forventer av selskapene, og at de kunne gått lengre enn det regjeringen har gjort, som også kan tolkes som at selskapene er positive til regjeringens føringer²⁴.

Det kan imidlertid tenkes at hvis regjeringen hadde definert klarere mål og utøvd mer aktive eierrolle enn det som er tilfelle i dag, ville konfliktnivået mellom eier(myndighetene) og selskapene potensielt vært større enn hva tilfelle er i dag.

²⁴ En interessant sammenligning er en studie fra 2003 av Norsk Hydro og tre andre store, norske bedrifters arbeid med samfunnsansvar. I denne studien var funnene annerledes, informantene som hadde ansvaret for arbeidet med CSR i de ulike selskapene opplevde til dels stor motstand og liten forståelse for dette arbeidet i resten av selskapet (Gjølberg 2003). Grunnen til at dette har endret seg, kan skyldes at de siste fem årene generelt har vært økt fokus på samfunnsansvar i samfunnet, og flere store ”skandalesaker” har rullet opp. Dette kan ha ført til mer forståelse for dette arbeidet generelt i selskapet, enn det var noen år tilbake, slik at selskapskulturen har endret seg.

Alle informantene i de ulike selskapene var positive til at regnskapsloven skal utvides til også å omhandle samfunnsansvar, og for mange av selskapene vil ikke dette innebære noe stor endring. Norsk Hydro og Aker Solution og Norsk Tipping rapporterer allerede på samfunnsansvar. Flytoget og Cermaq er i en prosess der de utvider arbeidet med rapportering på ikke finansielle indikatorer.

”Å kreve rapportering er en smart måte å regulere på. Det sørger for åpenhet og selskapet tvinges til å komme i dialog med interessegruppene om hvordan man driver virksomheten”(Cermaq07.09.09).

5.4.3 Myteperspektivet

Flere av informantene understrekte at regjeringen har en viktig rolle med å underbygge det presset som allerede eksisterer i samfunnet, noe som fører oss til det siste organisasjonsperspektivet, nemlig myteperspektivet, som vektlegger hvordan organisasjoner må forholde seg til eksterne normer og verdier. For samtidig som selskapene understreker betydningen av at samfunnsansvar er integrert i selskapet, opplever informantene at selskapet er utsatt for et helt annet fokus og press fra samfunnet enn det som var tilfelle bare noen år tilbake i tid. Forventninger og omgivelsenes fokus på selskapenes (manglende) samfunnsansvar har gjort at selskapene må tilpasse seg på seg en ny måte. Dette er i overensstemmelse med det siste organisasjonsperspektivet som vektlegger at organisasjoner må forholde seg til eksternt press og sosialt skapte normer for å oppnå legitimitet. Ifølge myteperspektivet er organisasjoner styrt av *”logic of fashion”*, og organisasjoner adopterer myter, ikke fordi ledelsen i organisasjonen betrakter dette som rasjonelt, men for å oppnå legitimitet i samfunnet (Røvik 1996).

I kapittel 2. 3.3 gjorde jeg meg noen forventninger om at børsnoterte selskaper som operer i utviklingsland og risikobrancher utsettes for krysspress. Disse forventningene stemmer i overens med mine empiriske funn. De tre børsnoterte selskapene Aker Solutions, Cermaq og Norsk Hydro bekrefter at de i økende grad opplever krav fra omgivelsene.

Alle disse tre selskapene opererer i geografiske områder som gjør selskapene mer utsatt for spørsmål knyttet til brudd på menneskerettigheter, korrupsjon og lignende. Et enkelt eksempel på at selskapene er utsatt for press og eksponering i media, er en sak som ble gjort på Aker Solutions i Aftenposten. Selskapet ble fremstilt som det eneste selskapet som ikke hadde etiske retningslinjer tilgjengelig på nettet, under overskriften ” *Versting i etikkrapportering*” (Haugnes 2009). Selskapet har imidlertid etiske retningslinjer tilgjengelig på sitt intranett, men vurderer som resultat av denne saken og gjøre dette offentlig tilgjengelig på sine nettsider (Intervju 09.10.09).

To av selskapene har også blitt klaget inn for kontaktpunktet, noe som har medført mye negativ oppmerksomhet rundt selskapene. Aker Solutions ble klaget inn av Forum for Utvikling og Miljø (ForUM) i 2005 for virksomhet på Guantanamo Bay²⁵ (Utenriksdepartementet 2005). Cermaq ble nylig klaget inn av ForUM og Naturvernforbundet for brudd på flere av OECDs retningslinjer, og har derfor opplevd relativt mye press og oppmerksomhet i norske og internasjonale medier.

Informanten i Aker Solutions ønsket ikke å kommentere denne saken under intervjuet, men opplevde at saken førte til at selskapet har et annet type fokus på omdømmerisiko, uten å gå videre inn på dette. Informanten i Cermaq opplevde at å bli klaget inn i kontaktpunktet var en mulighet til å dokumentere forholdene de er klaget inn for, og å komme ut med god informasjon, men at det krevde mye ressurser fra selskapet (Cermaq 07.09.09).

Cermaq opplever at forventningene fra samfunnet vedrørende samfunnsansvar har kommet gradvis etter at selskapet ble børsnotert, og at det tidligere var liten oppmerksomhet og interesse rundt virksomheten. Informanten i Cermaq nevnte blant annet en undersøkelse som ble initiert av Norges største institusjonelle investorer, inkludert NHD, som hadde som formål å påvirke norske børsnoterte selskaper til en bærekraftig utvikling.

²⁵ ForUM mener at Aker Kværner gjennom sitt heleide amerikanske datterselskap Kværner Process Services Inc. (KPSI) bryter med retningslinjenes kap. 2 pkt. 2 om respekt for menneskerettighetene ved at de yter assistanse til fengslingsfasiliteter på Guantanamo Bay.

Selskapene ble spurt om deres retningslinjer i forhold til menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, ansvarlig forretningsatferd, miljø, anti- korrupsjon, samt helse, miljø og sikkerhet (Bærekraftig Verdiskapning 2008).

Selskapet opplever nå at de i økende grad må være mer åpne om deres virksomhet og det er derfor behov for å definere arbeidet med samfunnsansvar i større grad. De har av den grunn arbeidet mer systematisk med å definere og rapportere på bærekraftighet.

Norsk Tipping passer inn i kategorien ”risikobrandsje”, og skiller seg litt ut da de har et samfunnsoppdrag (som er spilletjenester), som automatisk gjør at de må ha et stort fokus på samfunnsansvar.

”For oss er det jo viktig med samfunnsoppdraget. Det er en glidende overgang mellom det å arbeide med CSR, og det å drive med samfunnsoppdraget” (Norsk Tipping 18.09.09).

Selskapet bekrefter at de i økende grad også opplever press fra omgivelsene angående deres virksomhet og kritikk rettet mot hvordan de utøver deres samfunnsoppdrag, og det har de siste årene har vært økt oppmerksomhet rundt spilleavhengighet. Dette har imidlertid gjort at både eier, som er Kirke- og kulturdepartementet, og selskapet har blitt mer vare på hvordan de skal arbeide med ansvarlighetsdelen i Norsk Tippings virksomhet.

Selskapets bransjetilhørighet og karakter er avgjørende for hva selskapet vektlegger når de arbeider med samfunnsansvar. Dette bekrefter også antagelsen i kapittel 4 om at utfallet av eksperimentell implementering ofte vil resultere i ulike utfall. Cermaq, som holder på med fiskeoppdrett og fiskefôr, har valgt et fokus på bærekraftighet knyttet til deres virksomhet, mens for eksempel Aker Solutions har et spesielt stort fokus på helse, miljø og sikkerhet, og Norsk Tipping arbeider med spørsmål knyttet til spilleavhengighet.

Alle selskapene opplever press på at de må være tydelige på hvordan de arbeider med samfunnsansvar utad, både fra investorer, aksjeeiere, leverandører, NGOer og ansatte. Eksempler på dette er at Cermaq og Aker Solutions arbeider med nye nettsider om selskapets samfunnsansvar.

Her blir regjeringens rolle som eier trukket frem som svært viktig av alle selskapene. Informantene opplever at myndighetenes rolle som eier bidrar til å utøve eksternt press på selskapene, både gjennom Eiermeldingen og Stortingsmeldingen som omhandler samfunnsansvar, samt Eierdialogen de har med selskapene. Selskapene har behandlet Stortingsmeldingen om samfunnsansvar internt i selskapet, og sammenlignet regjeringens forventninger opp mot arbeidet de selv gjør på de ulike områdene. Informantene opplever at det økende fokuset fra myndighetene er positivt og klargjørende:

”Stortingsmeldingen er klargjørende, og setter ord på hvordan samfunnsansvar skal forstås, hvilke forpliktelser som bør ligge hos staten og hvilke forpliktelser som ligger på selskapene” (Hydro 11.09.09).

”Det er klart dette betyr noe; at regjeringen har tatt et standpunkt til samfunnsansvar. I forhold til statlig eide selskaper er det et klart signal i eierskapsmeldingen, stortingsmeldingen og via Eierdialogene” (Cermaq 07.09.09).

”Det gir en veldig tyngde når staten går inn og er så fokusert på dette området” (Aker Solutions 09.10.09).

Både Norsk Hydro og Aker Solution opplever at de ligger godt an i forhold til regjeringens forventninger. Norsk Tipping er i en prosess der de vurderer hva de eventuelt vil gå videre med i Stortingsmeldingen. Selskapet må imidlertid forholde seg til annet regelverk enn de andre selskapene, på grunn av sitt samfunnsoppdrag, som gjør at dette selskapet skiller seg ut. Cermaq hadde allerede satt i gang arbeidet med å utvide innsatsen mot samfunnsansvar, men opplever regjeringens forventninger som forsterkende.

Dette er interessant i forhold til regjeringens rolle overfor selskapene. Basert på mine funn kan det se ut som regjeringen har en viktig rolle overfor de selskapene som ikke opplever samme grad av det institusjonelle presset som andre større statseide selskaper.

Som antydnet i begynnelsen av kapittel 5. kan det se ut som om mange statseide selskaper ikke arbeider like mye med samfunnsansvar som de store, børsnoterte selskapene. Det kan indikere at regjeringen har en spesielt viktig rolle overfor disse selskapene i forhold til å utøve et press, både igjennom eierdialogen og indirekte.

Flytoget opplever dialogen med NHDs eierskapsavdeling som veldig positiv og har som følge av blant annet regjeringens forventninger utvidet arbeidet sitt i forhold til det sosiale aspektet i samfunnsansvarsbegrepet. Selskapet har tidligere arbeidet med miljø- og klimaspørsmål knyttet til deres drift, men jobber nå med å utarbeide en samfunnsansvarsstrategi, og har blant annet inngått et treårig samarbeid med Røde Kors. Flytoget opplevde også flyttingen av eierdepartement fra Samferdselsdepartement til Nærings- og Handelsdepartementet som positivt. Fokuset på samfunnsansvar endret seg med eierbytte, fra kun profittorientering, til også å omhandle ikke-finansielle forhold (Intervju 08.09.09).

Ifølge myteperspektivet vil imidlertid de statlig eide selskapene som opplever både institusjonelt og teknisk press fra omgivelsene, adoptere samfunnsansvar uten at de faktisk endrer den tekniske atferden. Samfunnsansvar vil derfor ende med å være vinduspynt og symbolsk i karakter (Meyer and Rowan 1991). Antagelsene i myteperspektivet stemmer til en viss grad - det kan se ut som regjeringen sammen med andre eksterne aktører påvirker selskapene i den grad at de er mer bevisste hvordan selskapet profilerer seg utad. Både Cermaq og Aker Solutions bruker mye ressurser på nettsider og rapportering, som er viktige signaler overfor interessenter og det øvrige samfunnet. Norsk Tipping og Norsk Hydro har lenge hatt nettsider og profilert seg på at de er samfunnsansvarlige. Hvorvidt dette representerer en dekobling hvor selskapenes arbeid med samfunnsansvar kun er symbolpolitikk krever at man i større grad gjør dybdeundersøkelse av det enkelte selskapet. Det er vanskelig å konkludere basert på den empirien jeg har.

Jeg vil likevel argumentere for at det ikke er slik at samfunnsansvar *kun* ligger på overflaten som en fasade eller ”vinduspynt” som myteperspektivet antar, men at det i min empiri er mer støtte for det instrumentelle perspektivet.

Alle selskapene har utarbeidet rutiner som tyder på at arbeidet med samfunnsansvar er mer integrert i selskapets interne virksomhet enn det myteperspektivet tilsier. En av informantene understrekte også det at hvis selskapets samfunnsansvar ikke er noe annet enn vinduspynt vil selskapene raskt bli avslørt:

”Jeg tror at når et selskap ikke tar dette helt alvorlig, så vil man fort glippe gjennom, og det vil vise seg at samfunnsansvar ikke er en integrert del”(Aker Solutions 09.10.11).

Dette kan tolkes som at selskapene opplever det som rasjonelt å adoptere omgivelsenes forventninger om samfunnsansvar for og ikke skille seg ut fra andre selskaper og at de lever opp til omgivelsenes forventninger, slik som myteperspektivet argumenterer for. Men også fordi konsekvensene av og *ikke* å være samfunnsansvarlige kan skape store, negative konsekvenser for selskapet, slik Cermaq og Aker Solutions opplevde da de ble klaget inn for kontaktpunktet. Det blir derfor oppfattet som rasjonelt å gjøre om samfunnsansvar til nyttige verktøy i selskapet, i stedet for at det bare fungere ”vinduspynt” for oppgivelsens forventninger.

Flytoget skiller seg fra de andre selskapene, da de ikke opplever at det er behov for å bruke ressurser på å legitimere bedriften overfor omgivelsene. Selskapet opplever heller de må være forsiktig med hvordan de formidler arbeidet med samfunnsansvar, slik at det ikke overskygger deres viktigste budskap om at kundene er i fokus. Da selskapet har markedsmonopol må selskapet være sensitive når det gjelder hvilke aktører de inngår samarbeid med og hvordan de bruker stillingen de har i markedet, også i forhold til samfunnsansvar.

5.4.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg undersøkt hvordan fem statseide selskaper arbeider med samfunnsansvar, og deres mottakelse av regjerings føringer om samfunnsansvar. Første delen av kapitlet adresserte hvordan selskapene har fortolket forventningene om samfunnsansvar. De fem selskapene arbeider ulikt med samfunnsansvar avhengig av bransjetilhørighet. Eksempel på dette er at Norsk Tipping vektlegger tiltak knyttet til spilleavhengighet, Aker Solutions er spesielt opptatt av helse, miljø og sikkerhet, og Cermaq fokuserer på spørsmål knyttet til bærekraftig fiskeoppdrett.

Alle de tre organisasjonsperspektivene har vist seg nyttige for å forklare selskapenes adopsjon av samfunnsansvar. Mitt materiale illustrer at de tre organisasjonsperspektivene sammen gir et mer helhetlig perspektiv, fremfor å benytte et enkeltperspektiv. Det rasjonalitetsbaserte argumentet om at selskapene vil gjøre om samfunnsansvar til et instrumentelt verktøy for å skape *vinn-vinn* situasjoner for selskapet har relativt sterk støtte i mitt empiriske materiale. Selskapene bruker samfunnsansvar både relatert til landrisiko og omdømmerisiko og for å ”ruste” selskapet til å håndtere utfordringer knyttet til dets virksomhet. Norsk Tipping kan betraktes som en ”risikobransje”, og selskapets samfunnsansvar er helt avgjørende for hvordan det skal kunne tilby spilltjenester. Norsk Hydro, Cermaq og Aker Solutions, som opererer i utlandet, opplever utenriksstasjoner som en viktig støttekanal i forbindelse med å håndtere spørsmål knyttet til landrisiko, kontakt med interessenter og politiske analyser. Hydro bruker også regjeringens stortingsmelding om samfunnsansvar i dialog med andre myndigheter og internasjonale partnere, og da som en viktig referanse til hva slags politikk selskapet må forholde seg til. Selskapet opplever på denne måten at norske myndigheter understøtter selskapets arbeid, når de er i dialog med andre internasjonale partnere.

Det rasjonelle perspektivet har imidlertid ikke en helt dekkende forklaringskraft. Samtidig som selskapenes arbeid med samfunnsansvar i stor grad kan identifiseres med den instrumentelle tilnærmingen, var alle informantene opptatt av å formidle at samfunnsansvar er en del av selskapets identitet og kultur, noe som finner støtte i kulturperspektivet. Dette er en viktig forutsetning for hvordan implementeringen av regjeringens målsetninger vil foregå. Fordi selskapene opplever regjeringens føringer om samfunnsansvar som klargjørende og kompatible med egne verdier og prioriteringer vil implementeringen skje uten noe større motstand eller konflikt. Dette bekrefter også antagelsen i kapittel 4, nemlig at implementeringen av samfunnsansvar faller inn under Matlands (1995) kategori *eksperimentell implementering*, hvor konfliktnivået mellom avsender (myndighetene) og mottaker (selskapene) er preget av å være lavt, samtidig som tvetydigheten knyttet til det som skal implementeres er høy.

Myteperspektivet vektlegger at organisasjoner må forholde seg til eksternt press og sosialt skapte normer for å oppnå legitimitet. Informantene opplevde at interessenter som investorer, eiere, frivillige organisasjoner har mer forventninger til selskapet enn tidligere og at det er en helt annen oppmerksomhet rundt ikke-finansielle spørsmål enn bare for noen år siden. Dette har skapt større bevissthet om samfunnsansvar i selskapene, og informantene opplever at de må være mer åpne om hvordan de jobber overfor samfunnet. Flytoget opplever ikke det samme presset, noe som kan forklares med at selskapets drift ikke innebærer noen stor grad av risiko eller større konsekvenser for interessenter, sammenlignet med de andre selskapene som jeg undersøker. Analysen viser at regjeringen gjennom sin eierrolle, og ved utgivelsen av stortingsmeldingen, er med på å underbygge dette institusjonelle presset på selskapene. Selv om regjeringens mål og midler er tvetydige, som beskrevet i kapittel 4, opplever informantene regjeringens økende fokus på samfunnsansvar som klargjørende og viktig. Særlig kan regjeringens rolle som utøver av forventninger og press på selskaper som *ikke* opprinnelig opplever det samme presset forventes å være avgjørende. Dette gjelder også for hvordan selskapene rapporterer på samfunnsansvar.

Som beskrevet ovenfor kan selskapenes adoptering av begrepet samfunnsansvar identifiseres med den instrumentelle tilnærmingen til samfunnsansvar. Dette bekrefter Røviks (2007) teori om at organisasjoner vil bearbeide og omforme ideer når organisasjoner adopterer dem. Norske myndigheter og de statseide selskapene har forskjellige tilnærminger til samfunnsansvar.

Det er nyanser av både det instrumentelle og den normative tilnærmingen hos begge parter, men grovt sett kan regjeringens tilnærming identifiseres med den normative forståelsen av samfunnsansvar, mens de statseide selskapene har en mer instrumentell tilnærming. Norske myndigheters tilnærming til samfunnsansvar kan oppfattes som en forlengelse av norske myndigheters engasjement for bærekraftig utvikling og menneskerettigheter. De statseide selskapene har en mer praktisk og verktøylignende tilnærming til samfunnsansvar, som kan forklares med at det er selskapene som skal utøve samfunnsansvar i praksis.

6.0 Avsluttende oppsummering og konklusjoner

Samfunnsansvar har med dets referanse til frivillighet, vært en global norm beregnet på ikke-statlige aktører, men som illustrert i denne oppgaven har myndighetene, også i Norge, tatt en økende rolle for fremme samfunnsansvar i eget eierskap. I de to forutgående analysekapitlene har jeg studert hvordan regjeringen bidrar til samfunnsansvarlig statlig eierskap, ut i fra henholdsvis et myndighetsperspektiv og et selskapsperspektiv. De to analysene har sammen gitt et helhetlig bilde av hvordan staten som eier bidrar til å fremme samfunnsansvar. Et eksplorerende teoretisk rammeverk viste seg nødvendig for å studere oppgavens problemstilling som åpner for å undersøke regjeringens implementering av samfunnsansvar. På grunn av at mottakere i denne oppgaven er en form for hybridorganisasjoner, og i stor grad selvstendige (politiske) aktører, fant jeg det nyttig å benytte meg av de tre organisasjonsteorier, som en fordypning av det siste leddet i implementeringskjeden, nemlig adopteringsleddet. På denne måten var det mulig å systematisere informasjonen fra selskapene og avdekke hvordan selskapene adopterer og mottar regjeringens føringer. Formålet med dette avsluttende kapittelet å peke på sentrale funn i analysen.

6.1 Normative målsetninger, organisatoriske begrensninger.

Analysen bekrefter den litteraturen som sier at myndighetene ofte må bevege seg utenfor tradisjonelle former for styring i arbeidet med å fremme samfunnsansvar som offentlig politikk. Regjeringen benytter seg av virkemidler som kommunikasjon, oppmuntring og informasjon. I kapittel 4. konkluderte jeg med at regjeringens implementering av samfunnsansvar (ser vi bort fra Norsk Tipping) faller inn under Matlands (1995) kategori *eksperimentell implementering*, som karakteriseres av tvetydige mål og (eller) midler og lavt konfliktnivå. Regjeringens målsetninger om samfunnsansvar kan beskrives som tvetydige og regjeringens tilnærming til samfunnsansvar kan identifiseres med den normative tilnærming til CSR, med referanse til en moralsk plikt, menneskerettigheter og bærekraftig økonomisk utvikling.

De politiske virkemidlene kan også beskrives som relativt tvetydige, det er eierskapsdialogen blir trukket frem som et viktig instrument for å påvirke selskapene. Det er imidlertid organisatoriske begrensninger for staten til å påvirke selskapene gjennom eierskapsdialogen. Som eier, er staten relativt tilbaketrukket og moderne tanker om ”*corporate governance*”, og at staten skal utøve sitt eierskap på lik linje med andre private eiere, har ført til at staten er svært tydelig og bevisst på sin begrensede rolle. Intervjuene med NHD og OED bekrefter dette, og eierskapsdialogen er derfor begrenset til at staten kan formidle generelle forventninger overfor selskapene. De statseide selskapene har stor handlefrihet i deres fortolkning av regjeringens forventninger om samfunnsansvar. Det er selskapene selv som sitter i føresetet og utformer politikken. Departementenes rolle er å stille spørsmål og forventninger, og som eier skal de ikke blande seg inn for mye i selskapenes virksomhet. Politikken som skal implementeres er altså tvetydig, og tar dermed form av en læringsprosess. Det er et lavt konfliktnivå mellom myndighetene og selskapene, aktørene både på begge sider er enig om at samfunnsansvar er viktig og bør prioriteres.

I utvalget av case ønsket jeg å undersøke hvorvidt det var noen forskjell mellom deleide selskaper og heleide selskaper, når departementene implementerer målsetningene om bedrifters samfunnsansvar. Analysen viser at oppfølgingen av Flytoget ikke skiller seg ut fra de andre deleide selskapene, men eieroppfølgingen av Norsk Tipping kan beskrives som en hierarkisk styringskjede, som kan identifiseres med Matlands (1995) kategori *administrativ implementering*. Dette kan forklares med at Kirke- og Kulturdepartementet har både eieransvaret og er regulator for selskapet. Selskapets handlingsrom for å tolke myndighetenes forventninger om samfunnsansvar er derfor mye mindre enn det som er tilfellet i andre ordinære aksjeselskaper, som Norsk Hydro og Aker Solutions. Verken KKD eller informanten på fra Norsk Tipping opplevde at det var et høyt nivå av konflikt selv om det kan være uenigheter i eierforholdet. Selskapets arbeid med samfunnsansvar kan i større grad enn de andre selskapene beskrives som en aktiv tilnærming til samfunnsansvar, fordi selskapet har en sterk orientering mot og ”gjøre de riktige tingene” og selskapets samfunnsoppdrag innebærer plikter overfor samfunnet.

Det kan derfor diskuteres hvorvidt Norsk Tippings arbeid med samfunnsansvar faller utenfor den ordinære definisjonen som er basert på *frivillighet*.

6.2 Mottak og fortolkning av bedrifters samfunnsansvar

I kapittel 5 adresserte jeg fem statseide selskaper og deres arbeid med samfunnsansvar for å svare på hvordan statseide selskaper har fortolket regjeringens forventninger og hva som forklarer selskapenes adoptering av samfunnsansvar. Selskapet bedriftstilhørighet er avgjørende for hvordan de ulike selskapene vektlegger og arbeider med samfunnsansvar. Norsk Tipping arbeider med spørsmål knyttet til spillavhengighet, mens for eksempel Aker Solutions arbeider spesielt med spørsmål knyttet til helse, miljø og sikkerhet.

De tre ulike organisasjonsperspektivene viste seg nyttige for å analysere selskapenes fortolkning og transformasjon av regjeringens politikk. Analysen bekrefter at perspektivene hver for seg er informative, men sammen gir disse tre organisasjonsperspektivene et mer helhetlig bilde. Flere faktorer bestemmer hvordan selskapene arbeider med samfunnsansvar. Det rasjonelle perspektivet var nyttig for å avdekke hvordan samfunnsansvar for selskapene er et viktig instrument for å skape fordeler for selskapet. Særlig er samfunnsansvar et viktig instrument i forbindelse med risikostyring. Analysen viser også at selskapene har utviklet en mer instrumentell tilnærming til samarbeid med frivillige organisasjoner og interessenter.

Selskapenes tilnærming og arbeid med samfunnsansvar kan imidlertid ikke kun forklares i lys av det rasjonelle perspektivet. Informantene begrunnet selskapene arbeidet med samfunnsansvar også fordi det ”sømmer seg”, som kulturperspektivet vektlegger. Dette er viktig i forhold til regjeringens implementering av samfunnsansvar. Ifølge kultperspektivet vil organisasjoner være motstandsdyktige og bremse opp for nye ideer hvis det ikke er overensstemmelse med selskapets ”logic of appropriateness” (Brunsson and Olsen 1997). Informantene var derimot åpne og positive til regjeringens føringer og politikk, noen av informanter opplevde også at regjeringen kunne vært enda mer aktive.

Myteperspektivets antagelser om at organisasjoner må søke legitimitet og vise at de lever opp til omgivelsenes forventninger stemmer med min empiri, men har begrenset forklaringskraft. Perspektivet var nyttig for å avdekke og forklare selskapene opplevelse av presset fra omgivelsene. Det økende eksterne presset gjør at selskapet er nødt til å definere arbeidet de gjør og være mer åpne. Dette gir seg for eksempel utslag i at Aker Solutions og Cermaq har utviklet nye nettsider og rapporteringssystemer for å reflektere selskapets fokus og arbeid med samfunnsansvar. Jeg vil likevel argumentere for at det er mer støtte i mitt materiale for det rasjonelle perspektivet, som tilsier at selskapene oversetter omgivelsenes forventninger til en mer instrumentell praksis, fremfor at samfunnsansvar kun er vinduspynt og symbolikk.

Så hvordan bidrar norske myndighetenes til mer samfunnsansvarlig statlig eierskap?

På tross av en begrenset og relativ tilbaketrukket rolle viser analysen at regjeringen, gjennom i sitt eierskap har en viktig rolle å spille. Selskapene bekrefter at de opplever regjeringens forventninger som *støttende og forsterkende* og som viktig for å legge et eksternt press på selskapene. Gjennom eierskapsdialogen har regjeringen en særlig viktig rolle å spille overfor de statseide selskapene som ikke opplever det samme eksterne presset fra andre aktører, som det sivile samfunn.

I begynnelsen av kapittel 5. gav jeg en kort oversikt over alle de statseide selskapene, basert på tre indikatorer. Dette gav oss et hint om at det er mange selskaper som ikke arbeider med samfunnsansvar, og at regjeringen kan spille en viktig rolle overfor disse selskapene. I eierdialogen kan det tenkes at regjeringen også har en viktig rolle der det sivile samfunn ikke når frem eller har kapasitet. I motsetning til sivilt samfunn er heller ikke staten avhengig av at saken skal selge i media. Dette er også en arena hvor det kan tenkes at regjeringen har mulighet til å komme i dialog med selskapene om relevante temaer, som ellers vil være vanskelig for andre aktører som arbeider med samfunnsansvar å komme dialog om.

Hydro fortalte blant annet at de brukte stortingsmeldingen i dialog med andre myndigheter og internasjonale partnere. Dette er et eksempel på at regjeringens politikk og føringer får praktisk anvendelse. Et annet eksempel på hvordan staten indirekte kan påvirke selskapene, er rapporten som NHD har bestilt av PriceWaterhouseCoopers.

Rapporten ble bestilt for å innhente og systematisere offentlig tilgjengelig informasjon om selskapenes samfunnsansvar (de som eies av NHD). Da denne rapporten ble publisert ble det laget en større sak i Aftenposten om blant annet Aker Solutions manglende åpenhet om etiske retningslinjer.

Et viktig spørsmål er hva regjeringen gjør som eier i mer kontroversielle saker og hvorvidt staten benytter seg av det handlingsrommet som eksisterer. I intervjuene med selskapene kan de se ut som det er rom for at staten tar en enda mer aktiv rolle enn det som er tilfellet i dag. Flere av informantene i selskapene mente at regjeringen kan være mer aktiv i spørsmål knyttet til samfunnsansvar. Dette berører en viktig, og ikke alltid like enkel side, ved regjeringens eierskapspolitikk: hvor aktiv skal (og kan) staten være i sitt eierskap? Som beskrevet i kapittel 4 er regjeringens eierskapsmodell preget av å være relativt passiv. Det er først og fremst bedriftslederne som sitter i føresetet og regjeringens handlingsrom befinner seg innenfor aksjelovens og markedsøkonomiens spilleregler. Staten har ikke egne styremedlemmer i selskapet, og staten er begrenset til den formelle styringskanalen, som er generalforsamlingen. Eksempelet på at staten stemte nei på Statoils generalforsamlingen til å stoppe oljesandsprosjekt i Canada, kan imidlertid indikere at staten ikke er villig til å fronte kontroversielle, politiske saker som viser en aktiv holdning til samfunnsansvar gjennom denne eierskapskanalen.

I motsetning til andre store eiere er staten imidlertid ikke begrenset til eierskapsdialogen med selskapene. Analysen illustrerer at regjeringen har påvirkningsmuligheter via andre (ikke-juridiske) kanaler som er rettet mot næringslivet generelt, som utenriksstasjonene og kontaktpunktet.

Av de selskapene jeg har undersøkt, som opererer i utlandet, ble utenriksstasjonene trukket frem som en viktige *støttende* funksjon. Dette samarbeidet kan betraktes som en forlengelse av den korporative tradisjonen i Norge, hvor staten lenge har en tradisjon for tett samarbeid med næringslivet.

Norske myndigheters arbeid med samfunnsansvar kan beskrives som relativt nytt, og læring er en viktig beskrivelse for regjeringens arbeid. Dette er et av elementene i Matlands (1995) beskrivelse av eksperimentell implementering, og bekreftes i intervjuene, både på selskapssiden og på eiersiden. Flere av regjeringens mekanismer er under utvikling, og kan tenkes å få langt større innflytelse om få år. Kontaktpunktet som er ett av regjeringens mest konkrete tiltak er under utvikling og har foreløpig ikke behandlet mer enn tre klager. To av de selskapene jeg har undersøkt har imidlertid vært utsatt for en slik klage, og bekrefter at en slik anklage forsterker fokuset på samfunnsansvarlighet, fordi det oppleves belastende å ha en slik sak hengende over seg. Det kan tenkes at hvis kontaktpunktet blir styrket og får mer kapasitet, kan dette bli en viktigere funksjon i regjeringens arbeid med samfunnsansvar.

6.3 Oppgavens begrensninger og veien videre

Alle departementene i Norge har en eller annen form for eierskap i selskaper. Ideelt sett hadde det vært interessant å intervju representanter fra alle departementene, for å undersøke om det finnes noen ulikheter mellom departementene. På grunn av nødvendig avgrensning av oppgaven har jeg lagt hovedvekten på eierskapsavdelingen i NHD, hvor mesteparten av det statlige eierskapet forvaltes. At utenriksstasjonene ble trukket frem som viktige støtte- og informasjonskanaler viser at behovet å studere utenriksstasjonenes rolle i arbeidet med samfunnsansvar. Hva slags kompetanse og forståelse av samfunnsansvar er det i de ulike utenriksstasjonene, og hvordan balanseres interessene om et mer samfunnsansvarlig næringsliv mot andre interesser?

Videre vil det i årene fremover være viktig å evaluere kontaktpunktets sammensetning og funksjon ettersom den vil endre sammensetning og få økt kapasitet på nyåret.

Oppgavens problemstilling berører viktige spørsmål knyttet til styring og ledelse av privat næringsliv, jeg har i denne oppgaven har undersøkt regjeringens styringsmuligheter som *eier*. Regjeringen har imidlertid flere andre styringsmuligheter som ikke er belyst i denne oppgaven. Regjeringen annonserer blant annet at i St.meld. nr 10 (2008- 2009) at Norge skal være en pådriver for å styrke internasjonale tiltak som OECDs retningslinjer, FNs Global Compact og ILO for å fremme bedrifters samfunnsansvar. På denne måten ønsker regjeringen å bidra til å utvikle et mer forpliktende internasjonalt rammeverk og mekanismer for næringslivet. Stortingsmeldingen viser særlig til arbeidet som gjøres av FNs spesialrepresentant som arbeider med å klargjøre næringslivets menneskerettighetsansvar, og hvordan andre aktører enn stater kan bli holdt ansvarlig for brudd på menneskerettigheter. Dette er et spennende aspekt ved arbeidet på samfunnsansvar, og burde gjøres til gjenstand for forskning i årene som kommer.

Stortingsmeldingen annonserer også at regnskapsloven skal utvides til også å omfatte samfunnsansvar. Dette er et tiltak hvor regjeringen benytter seg av mer tradisjonelle reguleringsmekanismer, men arbeidet er ikke satt i gang ennå. Tidligere undersøkelser om norske selskapers ikke-finansielle rapportering viser at selskapenes rapportering er mangelfull (Gjølberg & Meling 2004, Ruud et al 2004). Dette kan blant annet forklares med at kategoriene som det skal rapporteres om er svært vage og omfattende. Det kan tenkes at det kan oppstå tilsvarende utfordringer knyttet til rapportering om samfunnsansvar når dette innføres. De selskapene jeg har intervjuet har enten rapportert på samfunnsansvar lenge, eller er i ferd med å utvikle samfunnsrapportering. Utvidet rapporteringsplikt om samfunnsansvar vil derfor ikke ha noe direkte effekt på disse selskapene. En utvidelse av regnskapsloven kan imidlertid tenkes å ha en effekt på selskaper som ikke rapporterer om samfunnsansvar, og vil kunne medføre at selskapene er nødt til å definere og systematisere arbeidet med samfunnsansvar.

Det er imidlertid viktig å understreke at rapportering er kun ett middel for et mer samfunnsansvarlig næringsliv, og litteraturen og forskningen om samfunnsansvarsrapportering viser at det ikke alltid er et samsvar mellom høy grad av rapportering og samfunnsansvarlighet. En måte å sørge for større grad av etterprøvbarehet og kvalitet i samfunnsansvarsrapporteringen er å innføre revisjonspålegg. I dag er ikke-finansiell rapportering i regnskapsloven ikke revisjonspålagt, slik den finansielle informasjonen er. Når tiden kommer for en utvidelse av regnskapsloven, vil forskningen ha interessante oppgaver med å undersøke effekten av disse endringene.

Litteraturliste

- Aker Solutions.(2008). Årsrapport.
URL:<http://www.akersolutions.com/Internet/MediaCentre/Publications/AnnualReports/AnnualReport2008.htm> (besøkt 01.09.09).
- Aker Solutions. (2008a). Face value. Corporate social responsibility report.
URL:<http://www.akersolutions.com/Internet/MediaCentre/Publications/Otherreports/> (besøkt 01.09.09).
- Aker Solutions. (2009). The art of engineering. Powered to perform. Rapport.
URL:<http://www.akersolutions.com/Internet/MediaCentre/Publications/Otherreports/PoweredtoPerform/Poweredtoperform.htm> (besøkt 01.09.09).
- Albareda, Laura. Lozano, Joseph. Midttun, Atle. Perrini, Francesco. (2008).
The changing role of government in Corporate Social Responsibility:
drivers and responses. *Business Ethics: A European Review*, Vol. 17, Issue 4,
pp. 347–363.
- Amnesty. (2009). ”Bedriftenes samfunnsansvar: høring på stortinget”.
URL:<http://www.amnesty.no/web.nsf/printpages/16F7C2710CB301E7C1257558005152FC>(besøkt 26.20.09).
- Andersen, Svein S. (1997). *Case – Studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Avinor AS. (Ikke datert).
URL: <http://www.avinor.no/>(besøkt 14.11.09).
- Baneservice.(ikke datert).
URL: <http://www.baneservice.no/>(besøkt 14.11.09).
- Bredgaard, Thomas.(2004). *Virksomhedernes sosiale ansvar- fra offentlig politikk til virksomhedspolitik*. Ph.d afhandling. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning & Center for Arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet.
URL:[http://vbn.aau.dk/research/virksomhedernes_sociale_ansvar_fr_a_offentlig_politik_til_virksomhedspolitik\(95842\)/](http://vbn.aau.dk/research/virksomhedernes_sociale_ansvar_fr_a_offentlig_politik_til_virksomhedspolitik(95842)/) (besøkt 31.03.09).
- Brunsson, Nils. & Olsen, Johan P. (1997). *The reforming organization*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bull, Benedicte. (2003). “Corporate Social Responsibility”: *The Norwegian experience*. Paper prepared for the Initiative on Ethics and Development, the Inter- American Development bank. Oslo. Centre for Development and the Environment (SUM), 1- 39. First draft.
URL: http://www.idbgroup.org/etica/Documentos/chil2_bul_respo-i.pdf
(besøkt 20.01. 09).

- Bærekraftig verdiskapning.(2008). Rapport.
 URL:http://www.baerekraftigverdiskapning.no/about/bv_rapport_2008
 (besøkt 03.08.09).
- Christensen, Tom. Lægreide, Per. Roness, Paul G. Røvik, Kjell Arne.(2004).
Organisasjonsteori for offentlig sektor. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cermaq. (2008). Årsrapport 08.
 URL:<http://www.cermaq.no/> (besøkt 05.09.09).
- Cermaq. (ikke datert).” Bærekraftig havbruk”.
 URL: <http://www.cermaq.no/> (besøkt 05.09.09).
- Commission of the European communities. (2008). Communication from the
 commission on the European Competitiveness Report.
 URL:http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/competitiveness/index_en.htm (besøkt 4.10.09).
- Elmore, Richard F. (1980). Backward Mapping: Implementation Research and
 Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No 4. (Pp.601- 616).
- Engelstad, Fredrik. Ekberg, Espen. Gulbrandsen, Trygve. Vatnaland, Jon.(2003).
Næringslivet mellom marked og politikk. Makt og demokratiutredningen.
 Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Enova.(ikke datert).
 URL: <http://www.enova.no>(besøkt 14.11.09).
- Finskas, Heidi. (2007). *Corporate Social responsibility in a governmental perspective
 An analysis of public policies for CSR in Finland*. Oslo. University of Oslo,
 Institute for Political Science. Masteroppgave.
- Fox, Tom. Ward, Halina. Howard, Bruce. (2002). *Public sector roles in strengthening
 corporate social responsibility: A baseline study*. Corporate responsibility for
 Environment and development Programme . Prepared for the Corporate Social
 Responsibility Practice Private Sector Advisory Services Department. World
 Bank.
- Flytoget. (ikke datert).”Historikk”.
 URL: <http://www.flytoget.no/nor/content/view/full/230> (besøkt 02.09.09).
- Flytoget.(2008). Flytogets årsrapport 2008.
 URL:<http://www.flytoget.no/nor/content/view/full/222>(besøkt 02.09.09).
- Gassco AS.(ikke datert).
 URL: <http://www.gassco.no/wps/wcm/connect/gassco-no/Gassco/Home/>
 (besøkt 14.11.09).
- Gassnova SF.(ikke datert).
 URL: <http://www.gassnova.no/?language=UK> (besøkt 14.11.09).

- Gjørberg, Maria [forthcoming]: Varieties of Corporate Social Responsibility (CSR) - CSR meets the Nordic Model, Regulation and Governance.
- Gjørberg, Maria.(2003). *The United Nations global Compact - I hvilken grad bidrar Global Compact, via næringslivet, til FNs mål om bærekraftig utvikling?* Rapport nr.6/03 (Hovedoppgave i statsvitenskap)Program for forskning og utredning for et bærekraftig samfunn(ProSus). Senter for utvikling og miljø. Oslo. URL:<http://www.prosus.uio.no/industri/csr/index.htm> (besøkt 02.03.09).
- Gjørberg, Maria. & Meling, Christine.(2004). Ikke- finansiell rapportering – En kartlegging av praksis i Norges 100 største bedrifter. Rapport nr. 1/04. ProSus 2004. Program for forskning og utredning for et bærekraftig samfunn (ProSus). Senter for utvikling og miljø. Universitetet i Oslo.
- Gunningham, Neil. & Grabosky, Peter. (1998). *Smart regulation. Designing Environmental Policy*. Oxford: Clarendon Press.
- Harvold, Kjell.(2001). *Mellom symbol, eksperiment og administrasjon?* Om norske kommuners arbeid med lokal Agenda 21. 2001:112. Norsk institutt for by - og regionforskning. OSLO.
URL:<http://en.nibr.no/publications/notes/406/> (besøkt 14.08.09).
- Haugnes, Gunhild.(2009).” Statlig selskaper etikkverstinger ”. Artikkel publisert i *Aftenposten* 23.01.09.
URL: <http://e24.no/naeringsliv/article2885306.ece> (besøkt 29.09.09).
- Helse Midt- Norge. RHF.(ikke datert).
URL: <http://www.helse-midt.no/defaultMaster79317.aspx>(besøkt 14.11.09).
- Helse Nord- RHF. (ikke datert).
URL:<http://www.helse-nord.no/> (besøkt 14.11.09).
- Helse Sør- Øst RHF. (ikke datert).
URL: <http://www.helse-sorost.no/> (besøkt 14.11.09).
- Helse Vest RHF. (ikke datert).
URL: <http://www.helse-vest.no/> (besøkt 14.11.09).
- Hveem, Helge.(2009). Norske utenlandsinvesteringer og norsk (utenriks)politikk: dårlig forbindelse? *Internasjonal Politikk*. Årgang 67. Nr. 381- 412.
- Innst. S. nr. 200.(2008–2009). *Innstilling fra utenrikskomiteen om næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*.
URL: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2008-2009/inns-200809-200/>(besøkt 08.08.09).

- Itas amb AS.(ikke datert).
URL: <http://www.itasamb.no/>(besøkt 14.11.09).
- Kjellberg, Francesco. Reitan, Marit.(1995). *Studie a offentlig politikk - En innføring*. Oslo: Tano.
- Kleppe, Per. (2006). *Hva betyr corporate social responsibility i praksis?* Fafo- notat 2006: 09. Fafos Rådsprogram 2006- 2008. OSLO: Allkopi AS.
URL:<http://www.fafo.no/pub/rapp/10029/index.htm> (besøkt 05.04.09).
- Klimaløftet.no.(ikke datert).
URL:<http://www.klimaloftet.no/Ovrig-innhold/Hvem-star-bak/>
(besøkt 06.07.09).
- Kompetansesenter for IT i helse og sosialsektoren.(ikke datert).
URL: <http://www.nifustep.no/> (besøkt 14.09.11).
- Kommunalbanken.(ikke datert).
URL: <http://www.kommunalbanken.no/default.aspx?m=171&amid>
(besøkt 14.11.09).
- Kongsnes, Ellen.(2009).”Ingen alternative mot oljesand”. Artikkel publisert i *Aftenbladet.no* 31.08.2009.
URL:http://www.aftenbladet.no/energi/klima/1071001/Ingen_alternativ_mot_oljesad.html (besøkt 02.11.09).
- Kurucz, Elizabeth C. Colbert, Barry A. & Wheeler, David. (2008). *The Business Case for Corporate Social Responsibility*. I. Crane, Andrew. McWilliams, Abigail. Matten, Dirk. Moon, Jeremy & Siegel, Donalds (red.), and The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility (s 83- 112). Oxford: University Press.
- Kvale, Steinar.(1997). *Det kvalitative forskningsintervjue*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Larson, Jameson S. (1980). *Why government programs fail . Improving Policy Implementation*. New York: Praeger Publisher.
- Lange, Siri. Spissøy, Arild. Brudvik, Marie.(2002). *Fra motstander til medspiller: Partnerskap mellom frivillige organisasjoner og norsk næringsliv*. R 2002:8. Bergen: Chr. Michelsen Insititute. Development Studies and Human Rights.
- Lov om årsregnskap(1998) m.v.(regnskapsloven). Finansdepartementet.
URL: <http://www.lovdatab.no/all/nl-19980717-056.html>(besøkt 13.11.09).
- Matland, Richards E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature The Ambiguity- Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 5(2), s145- 174.

- Mazmanian, Daniel A. Sabatien, Paul A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Texas: Scott, Forestman and company.
- Mele, Domenec. (2008). *Corporate Social responsibility theories*. I Crane, Andrew. McWilliams, Abigail. Matten, Dirk. Moon, Jeremy. Siegel, Donalds(red), The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility(s 47- 82). New York: Oxford University Press.
- Meyer W, John. & Rowan, Brian.(1991). *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. I Powell, Walter W. DiMaggio, Paul J. (red.), The New Institutionalism in organizational Analysis (s41- 62). Chicago: The University of Chicago press.
- Midttun, Atle. Gautesen, Kristian. Gjørberg, Maria. (2006). The political economy of CSR in Western Europe. *Corporate Governance*. 6 (4), pp 369-385.
- Moon, Jeremy & Vogel, David. (2008). *Corporate Social Responsibility, Government and civil Society*. I Crane, Andrew. McWilliams ,Abigail. Matten, Dirk. Moon, Jeremy. & Siegel, Donalds (red.), The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility(s 303- 323). Oxford: University Press.
- Norges offentlig utredninger 2004: 7.(2004). *Statens forretningsmessige eierskap. Organisering og forvaltning av eierskapet*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 15. November 2002. Avgitt til Nærings- og handelsdepartementet 16. mars 2004.
URL:<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/nou-er.html?id=2034>
(besøkt 06.04.09).
- Norfund.(ikke datert).
URL:<http://www.norfund.no/> (besøkt 14.11.09).
- Norsk Eiendomsinformasjon AS.(ikke datert).
URL:<http://www.eiendomsinfo.no/wps/infoland/hp>(besøkt 14.11.09).
- Norsk Hydro.(ikke datert). ”Endelig fikk Sam Eyde det som han ville!”
URL: <http://www.hydro.com/no/Om-Hydro/Var-historie/2006-2007/Endelig-fikk-Sam-Eyde-det-som-han-ville/> (besøkt 14.09.09).
- Norsk Hydro. (2005.) *Håndbok for Hydros Integreringsprogram*. LOS Grafisk. Publikasjonen er utviklet av Avdeling for samfunnsansvar(CSR Department). [Brosjyre].
- Norsk Hydro. (2008a).” Hydro’s Social responsibility principles”
URL:<http://www.hydro.no/no/Om-Hydro/Styring-og-ledelse/Prinsipper/>
(besøkt 14.09. 09).
- Norsk Hydro.(2008). Annual reporting 2008.
URL:<http://www.hydro.no/en/Investor-relations/Reports/Annual-reports/2008/>
(besøkt 14.9.09).

- Norsk Rikskringkasting AS.(ikke datert).
URL: <http://www.nrk.no/>(besøkt 14.11.09).
- Norsk Samfunnsvitenskapelig data.(ikke datert).
URL: <http://www.nsd.uib.no/>(besøkt 14.11.09).
- Norsk Tipping.(ikke datert).” Virksomhet”.
URL:<https://www.norsk-tipping.no/page?id=47>(besøkt 17.09.09).
- Norsk Tipping.(2007). Samfunnsrapport 2007.
URL: <https://www.norsk-tipping.no/page?id=207>(besøkt 17.09.09).
- Norsk Tipping.(2008). Års- og samfunnsrapport 2008.
URL: <https://www.norsk-tipping.no/page?id=207> (besøkt 17.09.09).
- NSB AS.(ikke datert).
URL: <http://www.nsb.no/>(besøkt 14.11.09).
- Nærings - og handelsdepartementet.(ikke datert).” Statlig eierskap”.
URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/eierskap/statlig-eierskap.html?id=382852>(besøkt 05.04.09).
- Peters, Guy B.(2005). *Institutional Theory in Political Science. The “New Institutionalism”*. London: Continuum.
- Petoro AS.(ikke datert).
URL: <http://www.petoroas.no/>(besøkt 14.11.09).
- Porter, Micheal E. Kramer, Mark R. (2006). Strategy& Society. The Link Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility. *Harvard Business Review*. 78–92, 163.
- Posten Norge AS.(ikke datert).
URL: <http://www.posten.no/>(besøkt 14.11.09).
- Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron. (1984). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland* (3. Utgave) Berkeley: California University Press
- PriceWaterhouseCoopers(2009) Gjennomgang av statlig eide selskapers rapportering på og arbeid med samfunnsansvar. Nærings- og handelsdepartementet. September.
URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/aktuelt/nyheter/2009/forskjeller-i-rapportering-om-samfunnsan.html?id=578835> (besøkt 7.10.09).
- Regjeringens Eierpolitikk.(2008). Nærings og Handelsdepartementet. Hentet fra:
URL:<http://www.eierpolitikk.no/index.gan?id=14567> (besøkt 05.08.09).

- Riksrevisjonen. (2009). Riksrevisjonens utvidede revisjon av Norsk Tipping AS Dokument nr. 3:14 (2008–2009).
URL:<http://www.riksrevisjonen.no/Sok?Query=norsk%20tipping>
(besøkt 09.08.09).
- Ringdal, Kristen. (2001). *Enhet og Mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rorg.no.(2009). ”Skuffende og naivt om samfunnsansvar” Artikkel publisert på rorg.no 09. februar 2009.
URL:<http://www.rorg.no/Artikler/1986.html> (besøkt 29.09.09).
- Rubin, Herbert J. Rubin, Irene S. (2005). *Qualitative Interviewing. The art of hearing Data.*(Second edition). California: SAGE Publications.
- Ruud, Audun. Jelstad, Janka. Ehrenclou, Karoline. Vormedal, Irja. (2005). *Corporate Responsibility Reporting in Norway: An Assessment of the 100 Largest Firms. Report no. 9/05*. ProSus 2005. Program for Research and Documentation for a Sustainable Society (ProSus).Centre for Development and the Environment University of Oslo.
- Røvik, Kjell Arne. (1996). *Deinstitutionalization and the Logic of Fashion*. I Czarniawska Barbar, Sevon Guje. Translating organizational change. Berlin: Water de Gruyter & Co.
- Røvik, Kjell Arne.(1998). *Moderne Organisasjoner Trender i organisasjonstenkning ved Tusenårsskifte*. Oslo: Fagboklaget.
- Røvik, Kjell Arne.(2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, Richard. W. Meyer, John W. (1991). *The organization of Societal Sectors: propositions and early evidence*. I Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J (red.), *The New Institutionalism in organizational Analysis*(s 108- 140). Chicago: The University of Chicago press.
- Simula Research Laboratory AS. (ikke datert).
URL:<http://simula.no/>(besøkt 14.11.09).
- Slydal, Beate Ekeløve. Ørstavik, Gunhild. Hermstad, Arild. Bondevik, Per N. (2009).”Rød-grønt luftslott”. Dagbladet Publisert:8.02.2009.
URL:<http://www.dagbladet.no/kultur/2009/02/08/564966.html>
(besøkt 04.08.09).
- Staten Eierberetning. (2008). Nærings- og Handelsdepartementet.
URL: <http://www.eierberetningen.no/2008/> (besøkt 02.08.09).
- Statoil AS.(ikke datert).
URL: <http://www.statoil.com/no/Pages/default.aspx>(besøkt 14.11.09).

Statsnett SF.(ikke datert).

URL: <http://www.statnett.no/>(besøkt 14.11.09).

Statsskog. (ikke datert.)

URL: <http://www.statsskog.no/index.asp> (besøkt 14.11.09).

Stortingsmelding nr. 13.2006- 2007.(2006). *Et aktivt og langsiktig eierskap.*
Det kongelige Nærings- og Handelsdepartementet. PDC Tangen,
Aurskog- 12/2006.

Stortingsmelding nr. 10.2008–2009.(2009). *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi.* Det kongelige Utenriksdepartement. 07 Gruppen 01/2009.

St. prp. nr 88(2006- 2007) Statens eierskap i Aker Holding AS. Det Kongelige
Nærings – og Handelsdepartementet.

URL:<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/regpubl/stprp/20062007/stprp-nr-88-2006-2007-.html?id=475578> (besøkt 04.09.09).

Tranøy, Bent Sofus. Jordfald, Bård. Løken, Espen. (2007). *Krevende eierskap.*
Statlig eierskap mellom finansiell styring og industriell ambisjoner.

Fafo rapport 2007: 20. Oslo: Allkopi AS

URL:<http://www.fafo.no/pub/rapp/20020/20020.pdf>(besøkt 02.05.09).

Tranøy, Bent Sofus. Løken, Espen.(2009). Rød – grønn politikk overfor deprivatiserte
selskaper: Aktiv retorikk møter passiviserende institusjoner. *Vardøger* nr 31
2009. 181–198.

Uninett AS.(ikke datert).

URL: <http://www.uninett.no/>(besøkt 14.11.09).

Universitetssenteret på Svalbard.(ikke datert).

URL:<http://www.unis.no/>(besøkt 14.11.09).

Utenriksdepartementet.(2009). ”Oppfølging av stortingsmelding om næringslivets
samfunnsansvar i en global økonomi”.

URL:http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/norgesfremme-og-kultursamarbeid/norges-omdomme/csr_oecd.html?id=571398

(besøkt 01.09.09).

Utenriksdepartementet.(2005). ”Uttalelse fra det nasjonale kontaktutvalg for
OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper”.

URL:http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/aker-kvarner-og-guantanamo-bay.html?id=106462(besøkt 08.08.09).

van Tulder, Rober. &van der Zwart, Alex. (2006). *International Business- society
management. Linking corporate social responsibility and globalisation.*
New York: Routledge.

Veterinærmedisinsk oppdragsenter AS. (ikke datert).

URL: <http://www.veso.no/>(besøkt 14.11.09).

Vinmonopolet.(ikke datert).

URL:<http://www.vinmonopolet.no> (besøkt 14.11.09).

Vogel, David. (2005).*The Market for Virtue: The Potential And Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington: The Brooking Institute.

Winter, Søren.(2004). *Implementering og effektivitet. Offentlig forvaltning i Danmark*. Viborg. Nørhaven Book.

Yin, Robert K. (2003).*Case Study research. Design and methods*. (Third edition). London: SAGE publication.

Appendiks 1. Muntlige kilder

Flytoget.

Intervju med *Seniorrådgiverkvalitet og miljø*: Oslo 08.09.09

Norsk Tipping.

Intervju med *Kommunikasjonsrådgiver Samfunnsansvar*: Oslo 18.09.09

Norsk Hydro.

Intervju med *Head of Corporate Social Responsibility*: Oslo 11.09.09

Aker ASA.

Intervju med *Konserndirektør*: Oslo 22.09.09

Aker Solutions.

Intervju med *Vice President Enterprise Risk*: Oslo 09.10.09

Cermaq.

Intervju med *Corporate Affairs Director*: Oslo 07.09.09

Nærings – og handelsdepartementet.

Eierskapsavdelingen. *Avdelingsdirektør og seniorrådgiver*: Oslo 10.09.09

Utenriksdepartementet.

Intervju med *Næringslivsseksjonen. Seniorrådgiver*: Oslo 03.09.09

Olje- og energidepartementet.

Intervju med *Avdelingsdirektør*: Oslo 31.08.09

Kultur - og kirke departementet.

Intervju med *Avdelingsdirektør*. Oslo 28.10.09

Regjeringsadvokaten.

Intervju. Oslo 12.08.09

Forum for Utvikling og Miljø.

Intervju med *Rådgiver*: Oslo 02.09.09

Konferanser/ seminarer:

Det Nordiske Administrative Forbund: ” *Staten, en inkompetent eier? Hvordan bør staten forvalte sitt eierskap?*: Oslo 12.10. 09

ForUMs konferanse om *Næringslivets samfunnsansvar*: Oslo 12. 02.09

Initiativ for Etisk Handel: *Må det en skandaleavsløring til?*: Oslo 22. 09.09

Foreign Aid, Bureaucracy and Business. Centre for Development Studies and Micro finance: Oslo 27.03.

Appendiks 2. Intervjuspørsmål til selskapene.

1. Informasjon om informant:

- 1.1 Navn:
- 1.2 Posisjon:

2. Informasjon om selskapet:

- 2.1 Industri:
- 2.2 Størrelse:
- 2.3 Geografisk tilstedeværelse:

3. Selskapets aktiviteter:

- 3.1 Forklar kort selskapets aktiviteter
- 3.2 Hvordan har selskapets aktivitet påvirkning på forhold som samfunnsansvar?
- 3.3 Kan du si noe om hvordan selskapet kan ha negativ rolle på samfunnet?

4. CSR:

- 4.1 Beskriv selskapets tilnærming til CSR/ deres CSR strategi
- 4.2 Rapportere selskapet om hvordan dere jobber med samfunnsansvar. Tredje parts involvering?
- 4.3 Hva synes selskapet om utvidelse av regnskapsloven til også samfunnsansvar?
- 4.4 Hva er selskapets oppfatning av Knutepunktet i UD, og dens funksjon?
- 4.5 Er selskapet i kontakt med utenriksstasjonene?
- 4.6 Oppfatter selskapet at de får nyttig/nok informasjon av regjeringen om samfunnsansvar?
- 4.7 Hvordan oppfatter selskapet regjeringens forventninger om samfunnsansvar?
- 4.8 Hvordan opplever bedriften/ eierskapsdialogen/de jevnligte møtene med staten om samfunnsansvar?
- 4.9 Hvordan er styrets involvering når det gjelder utvikling og tolking av evt. retningslinjer for ikke-finansielle forhold?
- 4.10 Har styremedlemmer eller aksjonærer på eget initiativ reist CSR- relevante saker på styremøter og i generalforsamling?
- 4.11 Har selskapet egen CSR avdeling? I tilfelle, hvilken rolle spiller de?

5. Forklaringsfaktorer for CSR:

- Kan du fortelle hvorfor selskapet har utarbeidet CSR arbeid/ strategi?
Andre forklaringsfaktorer som er avgjørende for selskapets tilnærming til CSR?
- 5.1 Staten som aksjonær?
 - 5.2 Risikohåndtering?
 - 5.3 Økonomisk årsaker?
 - 5.4 Plikt/ moralsk ansvar?
 - 5.5 Børsnotert?
 - 5.6 Stakeholder: Media, kunder, lokalsamfunnet, investorer etc. involveres disse i noen grad?
 - 5.7 Rykte/omtale

Appendiks 3. Intervjuespørsmål til departementene.

1.0 Informasjon om informant

- Navn
- Posisjon

2.0 Oppfølging av selskapene

- Hva slags rutiner har departementet på å følge opp selskapene?
- Hva skjer under de faste møtene med selskapene?
- Hva gjør departementet hvis det skjer noe / avsløringer i bedriftene?
- Hva skjer med de selskapene som ikke utvikler noen retningslinjer eller endrer praksis?
Rutiner på dette?
- Hvordan velges styrerepresentant i styret?(blir det lagt vekt på kunnskap om CSR når valgkomiteen innstiller?)
- Benytter departementet seg av andre kanaler? Gjennom frivillige organisasjoner, partnerskapsforum?
- Hva slags føringer har departementet fått av politiske ledelse for å implementere CSR i de statlige, eide selskapene?
- Samarbeid med andre departement?
- Blir selskapene stilt spesifikke spørsmål?
- Er staten ”føre- var ”i sin dialog med selskapene - eller skjer det i større grad etter det har vært avsløringer at selskapet ikke er ansvarlige?
- Hvor fritt står selskapene til å utvikle policy på egenhånd?
- Hva legger dere i begrepet: *samfunnsansvar* når dere følger opp bedriftene?
- Opplever departementet at føringene om CSR står i konflikt med andre målsetninger?
- Opplever departementet konflikt selskapene?

Appendiks 4. Oversikt over statseide selskaper.

	FNs Global Compact	Etiske retningslinjer på nettet
Helse – og omsorgsdepartementet		
Helse Midt- Norge RHF		
Helse Nord- RHF		Ja
Helse Sør- Øst RHF		Ja
Helse Vest RHF		
Kompetansesenter for IT i helse og sosialsektoren		
AS Vinmonopolet		Ja
Utenriksdepartementet		
Norfund		Ja
Kunnskapsdepartementet		
Norsk Samfunnsvitenskapelig data		Ja
Simula Research Laboratory AS		Ja
Uninett AS		Ja
Universitetssenteret på Svalbard		
Samferdselsdepartementet		
Avinor AS		Ja
Baneservice		Ja
NSB AS		
Posten Norge AS		Ja
Olje- og energidepartementet		
Enova		
Gassco AS		
Gassnova SF		
Petoro AS		Ja
Statsnett SF		Ja
Statoil AS	Ja	Ja
Justisdepartementet		
Itas amb AS		
Norsk Eiendomsinformasjon AS		
Kommunal- og regiondepartementet		
Kommunalbanken		Ja
Kirke- og kulturdepartementet		
Norsk Rikskringkasting AS		Ja
Norsk Rikskringkasting AS		Ja
Landbruks og matdepartementet		
Statsskog		Ja
Veterinærmedisnisk oppdragsenter AS		

Nærings - og handelsdepartementet	FNs Global Compact	Etiske retningslinjer	Utvidet samfunnsrapportering
Aker Solutions AS	Ja	Ja	Ja
Cermaq AS		Ja	
DnB NOR ASA	Ja	Ja	Ja
Kongsberg Gruppen ASA	Ja	Ja	Ja
Norsk Hydro ASA	Ja	Ja	Ja
SAS AB	Ja	Ja	Ja
Telenor ASA	Ja	Ja	Ja
Yara International ASA	Ja	Ja	Ja
Unoterte selskaper			
Argentum Fondsinvesteringer		Ja	
Eksportfinans ASA		Ja	
Electronic Chart centre AS		Ja	
Entra Eiendom		Ja	Ja
Flytoget AS		Ja	
Innovasjon Norge	Ja	Ja	Ja
Kings Bay AS		Ja	
Mesta AS		Ja	
Nammo AS	Ja	Ja	
Secora AS		Ja	
SIVA SF	Ja	Ja	
Statskraft SF		Ja	Ja
Store Norske Spitsbergen Kullkompani AS		Ja	