



# MED DET OFFENTLIGE PÅ INDKØB

ET CASESTUDIE AF ETISKE HENSYN VED OFFENTLIGE INDKØB  
AF KITLER, PROFILBEKLÆDNING OG UNIFORMER

Tanja Kjeldgaard & Ida Marie Piper  
Vejleder: Roger Büch & Henrik Berggreen

Cand.public 2013 - Aarhus Universitet & Danmarks Medie- og Journalisthøjskole

**Formalia:** Den akademiske specialedel udgør 217.932 anslag, hvilket svarer til 90,80 normalsider á 2400 anslag per side inklusive mellemrum, fodnoter og referencer. Dette er foruden indholdsfortegnelse, litteraturliste og appendiks. Med specialet medfølger en cd-rom, der indeholder emperi og materiale, der ikke er offentligt tilgængeligt. Denne er vedlagt bagerst i specialet. Den journalistiske specialedel er vedlagt i en særskildt rapport.

## **Abstract:**

**‘Public Procurement’ - A case study of the ethical considerations regarding procurement of clothing for public employees at town hall, hospitals and the police force in Denmark.**

Media attention and recent studies have emphasized the social responsibility of private corporations. In accordance with rising awareness on the influence and thus responsibility of private corporations, Danish government and public authorities have been pushing the agenda of corporate social responsibility. They have done so by requiring businesses to report on their efforts to achieve social responsibility, while publically emphasizing the impact that businesses may have on people and the environment along their global supply chains. However, the voices from the choir of social responsibility advocates have now turned their attention on ensuring responsible public procurement, arguing that public institutions should also carry the same responsibility.

In this thesis we examine the public procurements of work wear in three different cases. The analysis is based on an extensive empirical foundation including the tender and contract material from the procurements, along with interviews with the procurement consultants as well as the CEOs of all three businesses who won the tenders.

The thesis investigates how demands for ethically produced work wear are integrated in the tender and contract material and subsequently how the public institutions ensure compliance with these demands during the contract period. The theoretical concepts used to examine the tender and contract material and the contractual period are based on the theory of principal-agency and network theory. This enables us to investigate a broader scope regarding the safeguard mechanisms used by the procurement consultants to ensure compliance with the demands for ethical production.

We conclude that all three public institutions require the supplier to act in accordance with ILOs’ eight core conventions concerning freedom of association and the right to collectively bargain, abolition of child labor, abolition of forced labor and abolition of discrimination.

However, these demands are not focused specifically on achieving decent working conditions in the global supply chain of the textile industry, and no indicators have been developed. This

creates an incomplete foundation for evaluating supplier compliance with the demands for ethical production.

Throughout the contractual period the public institutions place a high degree of trust in the supplier. The supplier is trusted to both comply with the expressed demands and to inform the public institutions of possible non-compliance with the demands of ethical production during the contract period.

This informational system between the public institution and the supplier is vulnerable, and without systematic control from the public institution it is unlikely, that the public institutions will be able to identify cases of mock compliance.

We conclude that public institutions express demands for ethically produced products, though their safeguarding practices leave room for improvement.



# Indholdsfortegnelse

Formalia: .....	2
Abstract: .....	3
Indholdsfortegnelse .....	6
<b>PROBLEMATIKKEN .....</b>	<b>8</b>
Problematikken sat på spidsen .....	9
Problemformulering og arbejdsspørgsmål .....	12
<b>METODE.....</b>	<b>18</b>
Metodeafsnit .....	19
<b>TEORI.....</b>	<b>34</b>
Ansvarlig offentlig leverandørstyring .....	35
<b>KONTEKST .....</b>	<b>52</b>
Politiske visioner og forpligtelser .....	53
Arbejdsbeklædning og tekstilbranchen .....	58
Det offentlige som indkøber .....	63
<b>ANALYSE .....</b>	<b>70</b>
Analysestrategi.....	71
Dansk Politis indkøb af uniformer .....	73
Region Hovedstadens Indkøb af Hospitalsbeklædning .....	82
Københavns Kommunes indkøb af profiltøj .....	93
Samlet delkonklusion på analysen .....	105
<b>DISKUSSION.....</b>	<b>106</b>
Diskussion af tværgående problemstillinger.....	107
<b>KONKLUSION &amp; PERSPEKTIVERING .....</b>	<b>128</b>
Konklusion.....	129
Perspektivering .....	132

Litteraturliste.....	134
Appendiks .....	146

## Oversigt over figurer i specialet

Figur 1: Specialets opbygning .....	14
Figur 2: Principal-agent teorien og det offentlige leverandørkæde.....	40
Figur 3: Integrationsteorien og det offentlige leverandørkæde .....	42
Figur 4: Leverandørkæde i tekstilbranchen .....	59
Figur 5: Udfordringer i tekstilbranchen .....	61
Figur 6: Analysestrategi .....	72
Figur 7: Mammuts lebverandørkæde .....	146
Figur 8: Borchs leverandørkæde .....	146
Figur 9: Orloff Firmtøjs Leverandørkæde .....	147

# PROBLEMATIKKEN



## Problematikken sat på spidsen

Den 24. april styrtede en otte etagers fabriksbygning sammen i Bangladesh.

Fabriksbygningen blev i folkemunde kaldt Rana Plaza og lå i byen Savar. I flere uger blev lig gravet ud af ruinerne. De fleste ofre var kvinder og arbejdede i en af bygningens fem tøjfabrikker. Tre uger efter katastrofen var dødstallet nået op på mere end 1100 mennesker (Olesen, 2013).

Fabriksbygningen styrtede angiveligt sammen, fordi bygningen var dårligt konstrueret, og fordi der var bygget tre etager ovenpå uden at tage hensyn til, om fundamentet kunne bære. Rana Plaza-kollapset er den hidtil største industri katastrofe i Bangladesh. Blandt andet derfor er billeder af ofre og pårørende gået kloden rundt og er blevet et symbol på de dårlige arbejdsforhold, der er i tekstilindustrien (Olesen, 2013).

Kollapset følger i kølvandet på andre ulykker på tøjfabrikker i Bangladesh og i andre tekstilproducerende lande. En september-nat i 2012 brændte over 200 tekstilarbejdere ihjel på en fabrik i Pakistan (Jensen & Juul, 2012). Og i oktober i år var der inden for bare et døgn to brande på tekstilfabrikker i Bangladesh som tilsammen dræbte mindst 9 og sårede omkring 70 personer (BanglaNews, 2013), (BBC, 2013). Ulykkerne er udtryk for at sikkerheds- og arbejdsforhold ikke har højeste prioritet. Tekstilbranchen byder således både på ekstremt lave lønninger, farlige arbejdsforhold og tvungent overarbejde, som en BBC-reporter for nylig måtte konstatere, da han var vidne til at tekstilarbejdere på en fabrik i Bangladesh blev låst inde under en 19-timers vagt (Bilton, 2013).

### Danske forbindelser til Bangladesh

I 1950'erne havde Danmark en betydelig tøjproduktion. Dengang arbejdede cirka 50.000 personer med at producere tøj i Danmark. Men i dag foregår stort set al produktion af tøj til danske virksomheder uden for landets grænser. Lavere lønninger og mindre restriktive love gør det mere attraktivt at få produceret tøj i blandt andet Asien (Nielsen, 2010).

Der var således også danske virksomheder, der havde fået produceret tøj i fabriksbygningen Rana Plaza i Bangladesh. Den danske virksomhed, Texman, fik produceret skjorter i fabriksbygningen kort tid inden den styrtede sammen (Hall, 2013). Derudover havde en af verdens største producenter af arbejdstøj, det danske Mascot, tidligere fået produceret i bygningen (Larsen, 2013). Denne danske kobling til katastrofen i Bangladesh har fået både politikere og eksperter til at agitere for, at danske virksomheder skal have styr på, hvor de får

produceret deres tøj. Og at tøjet skal produceres under ordentlige forhold. Daværende Handels- og Investeringsminister Pia Olsen Dyhr udtalte til Ritzau, at; *“(...) hvis alle virksomheder havde styr på deres underleverandører, ville der ikke være danske virksomheder involveret steder, hvor der er så store problemer”* (DR, 2013). Dermed understregede Pia Olsen Dyhr, at hun mente, at danske virksomheder har et ansvar, der hvor de får produceret deres varer.

Det er imidlertid ikke en ny diskussion, hvorvidt danske virksomheder skal tage et samfundsmæssigt ansvar. Danske politikere har siden 90'erne været med til at sætte samfundsansvar på dagsordenen (Roepstorff, 2010:60). Siden 2009 har de største Danske virksomheder fx været underlagt rapporteringskrav i årsregnskabsloven, der forpligter dem til at rapportere om deres indsats indenfor samfundsansvar (Regeringen, 2012). Det politiske fokus er blevet suppleret af en tiltagende medieopmærksomhed, der har været med til at kaste lys over, hvilke menneskelige og miljømæssige konsekvenser det kan have, hvis produktionen ikke foregår under ordentlige forhold (Rothenberg-Aalami, 2004), (Sørensen, 2012). Både medier og politikere har på den måde været med til at skabe bevidsthed omkring virksomheders samfundsansvar.

### **Som man selv prædiker**

Historisk set har den danske debat handlet om, at private virksomheder skal tage et ansvar og sikre ordentlige forhold hos deres leverandører og underleverandører (Roepstorff, 2010). De seneste år er der imidlertid opstået en kritik af, at det offentlige ikke selv er med til at tage et ansvar gennem offentlige indkøb (Cepos, 2012), (Andersen, 2011). Den tidligere formand for Rådet for Samfundsansvar, Mads Øvlisen, har blandt andet udtalt følgende til CSR.dk:

*“Der er en opfattelse af, at det er de private virksomheders ansvar at tage samfundsansvar, og at staten og kommunerne er dem, der sætter rammerne. Men når man tager i betragtning, at kommuner og stat disponerer over henholdsvis 100 og 50 milliarder hvert år, så er den holdning simpelthen ikke i orden. Den offentlige sektor bliver nødt til at gøre, som man selv prædiker”*(Andersen, 2011).

Mads Øvlisens udtalelse bygger på en opfattelse af, at køberen kan lægge pres på deres leverandører hele vejen ned gennem leverandørkæden. Denne tankegang er baseret på en markedslogik, der tilsiger, at hvis der kun er efterspørgsel efter produkter produceret under ordentlige arbejdsforhold, vil udbuddet ændre sig derefter (Luminea & Henderson, 2012:

383). Ud fra denne logik kan det offentlige således bruge sin købekraft til at sikre, at der ikke er efterspørgsel efter tøj, der er produceret steder, ”*hvor der er så store problemer*” (DR, 2013).

Politisk er denne tankegang lige så langsomt begyndt at vække genklang. I regeringens handlingsplan *Ansvarlig vækst – Handlingsplan for virksomheders samfundsansvar 2012-2015*, kan man ane et skift, idet fokus også rettes mod det offentliges egen indkøbspraksis:

*“Regeringen opfordrer staten og den øvrige offentlige sektor til i højere grad at udnytte muligheden for i sine indkøb at efterspørge varer og ydelser, der er produceret under ansvarlige forhold” (Erhvervsstyrelsen, 2012:12).*

På trods af det øgede fokus på offentligt samfundsansvar viser en undersøgelse fra Udbudsportalen imidlertid, at ansatte i de offentlige indkøbsafdelinger er usikre på, hvordan de skal inddrage krav om samfundsansvar, når de foretager indkøb. Undersøgelsen er fra januar i år og blev igangsat for at kortlægge hvilke krav om samfundsansvarlig adfærd, der benyttes i de offentlige indkøb. Undersøgelsen bygger på interviews med indkøbschefer, udbudskonsulenter, jurister samt specialkonsulenter fordelt på stat, regioner og kommuner (Udbudsportalen, 2013:3). Undersøgelsen belyser hvilke udfordringer offentlige indkøbere har med at inddrage krav til samfundsansvar og konkluderer blandt andet, at de adspurgte indkøbere ikke føler sig rustet til at inddrage etiske, miljømæssige og sociale krav, når de køber ind. Derudover er de usikre på, hvordan de skal evaluere på, at deres leverandører lever op til de krav, de stiller. Dette betyder, at det er meget forskellig hvorvidt og i hvilken grad offentlige instanser inddrager disse krav, når de køber ind (Udbudsportalen, 2013:8).

### **Når det offentlige køber arbejdstøj**

Hvis det offentlige ønsker at sikre, at deres indkøb sker med respekt for menneske - og arbejdsrettigheder, er der behov for en forståelse af, hvordan krav om samfundsansvar inddrages i dag. Der er brug for en forståelse af, hvilken rolle samfundsansvar spiller, når det offentlige køber ind, og når kontraktperioden ruller.

I dette speciale bliver der derfor stillet skarpt på, hvordan offentlige instanser arbejder med ansvarlig leverandørstyring i deres indkøb af arbejdstøj. I tekstilindustrien er der både

omfattende miljømæssige problemer og problemer med dårlige arbejdsforhold for dem, der producerer tøjet (Locke, 2013) I dette speciale bliver der stillet skarpt på, hvordan det offentlige arbejder med at sikre ordentlige arbejdsforhold for dem, der producerer arbejdstøjet. Problemstillingen undersøges gennem et casestudie af tre specifikke indkøb af arbejdsbeklædning på de tre offentlige niveauer; region, stat og kommune. Disse indkøb dækker indkøb af nye uniformer til det danske politi, indkøbet af nye hospitalsuniformer til de hospitalsansatte i Region Hovedstaden og profiltøj til ansatte i Københavns Kommune.

## Problemformulering og arbejdsspørgsmål

I dette speciale undersøges det, hvordan tre offentlige instanser arbejder med ansvarlig leverandørstyring, når de indkøber arbejdstøj. Mere specifikt bliver det undersøgt, hvordan de offentlige instanser arbejder på at sikre, at arbejdstøjet er produceret under ordentlige arbejdsforhold. Problemformuleringen, der ligger til grund for specialet, er således:

***Hvordan stiller det offentlige krav til etiske produktionsforhold ved køb af arbejdsbeklædning, hvilke metoder benytter det offentlige til at sikre efterlevelse af kravene og hvilke forhold i den eksisterende praksis udfordrer efterlevelse af de etiske produktionskrav?***

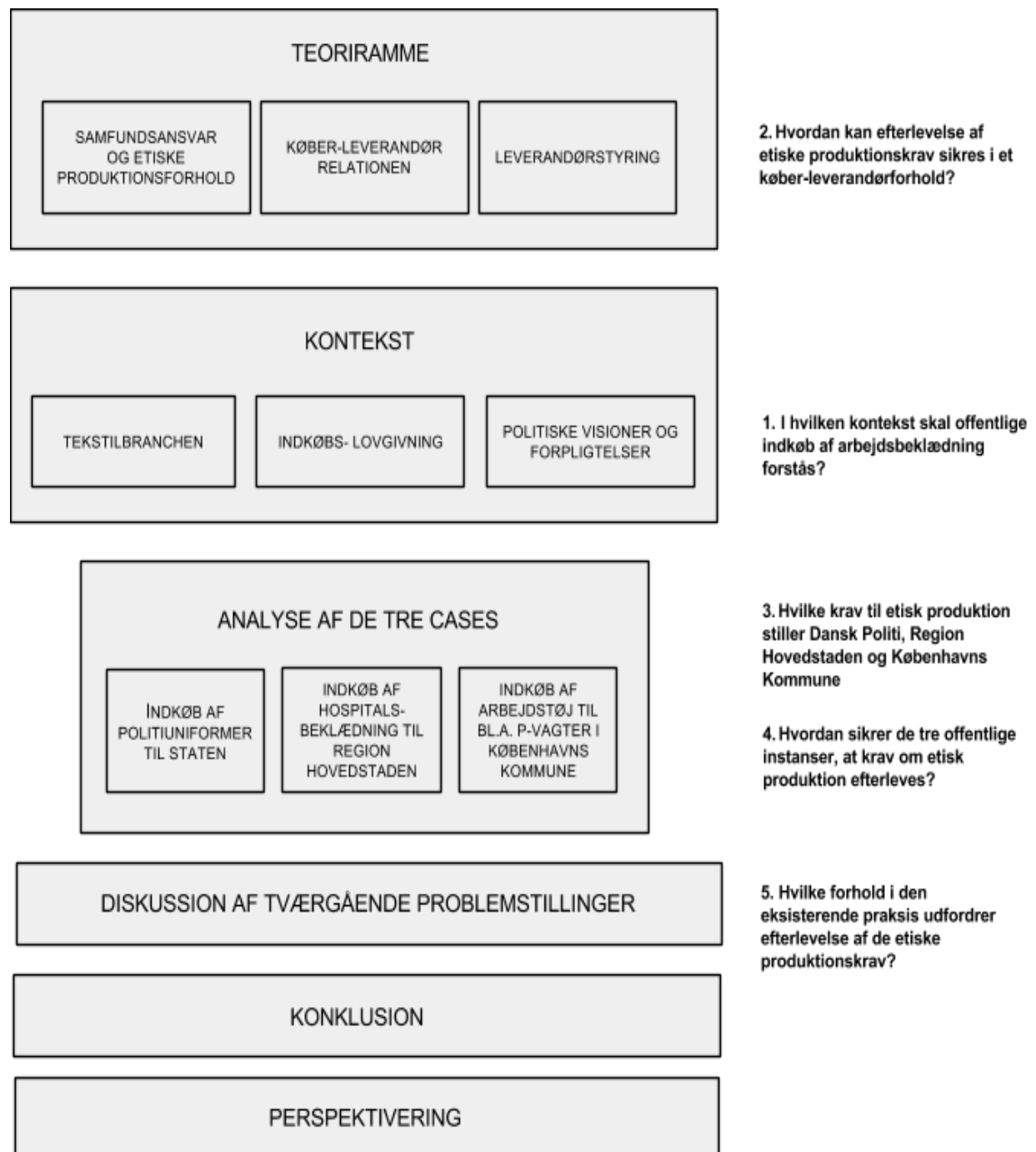
For at svare på denne problemstilling har vi opstillet nedenstående fem arbejdsspørgsmål:

1. I hvilken kontekst skal offentlige indkøb af arbejdsbeklædning forstås?
2. Hvordan kan efterlevelse af etiske produktionskrav sikres i et køber-leverandørforhold?
3. Hvilke krav til etisk produktion stiller Dansk Politi, Region Hovedstaden og Københavns Kommune?
4. Hvordan sikrer de tre offentlige instanser, at krav om etisk produktion efterleves?
5. Hvilke forhold i den eksisterende praksis udfordrer efterlevelse af de etiske produktionskrav?

Arbejdsspørgsmålene illustrerer, hvilke skridt det er nødvendige at tage for at besvare problemformuleringen. Først skitseres den kontekst som de offentlige indkøb foretages i.

Dernæst udvikles en analysemodel, der skal bruges til at vurdere, hvordan de offentlige instanser inddrager etiske produktionskrav, og hvorvidt deres praksis er effektiv i forhold til at styre deres leverandører i retning mod mere etiske produktionsforhold. I de efterfølgende afsnit bliver det analyseret, hvordan de offentlige instanser kontrollerer, at de etiske produktionskrav efterleves. I analysen identificeres en række udfordringer i forhold til at fremme, at de offentlige instanser inddrager etiske produktionskrav. Disse udfordringer bliver diskuteret inden der bliver præsenteret en samlet konklusion. Figur 1 nedenfor giver et overblik over fremgangsmåden i specialet. I metodeafsnittet bliver specialets opbygning og indhold uddybet nærmere.

Figur 1: Specialets opbygning



## **Begreber og definitioner**

I specialets problemformulering og dertilhørende arbejdsspørgsmål bliver der benyttet nogle begreber, der vil gå igen i løbet af specialet. Disse begreber er kort beskrevet nedenfor og uddybes i de følgende afsnit.

### **Etisk produktion**

Ved etisk produktion forstås produktion, der sker med respekt for ILO's 8 grundlæggende konventioner. Disse dækker blandt andet forbud og afskaffelse af tvangsarbejde, forbud og afskaffelse af de værste former for børnearbejde, organisations- og foreningsfrihed og ret til at føre frie forhandlinger samt ligeløn og forbud mod diskriminering.

### **Offentlige indkøb**

Med det offentlige refereres til staten, kommunerne og regionerne. Offentlige indkøb foretaget af offentlige instanser sker enten gennem indkøbsfællesskaber eller gennem egne indkøbsafdelinger. Når vi i det følgende benytter begrebet offentlige indkøb, refereres der kun til indkøb på over 1.489.820 kroner, hvilket gør, at de er omfattet af EU's udbudsdirektiver.

### **Leverandør**

Ved leverandører forstås de virksomheder, som det offentlige skriver kontrakt med.

### **Producenter og underleverandører**

Underleverandører og producenter er personer eller virksomheder, der producerer for eller leverer dele til de leverandører, der har skrevet kontrakt med det offentlige.

## Afgrænsning

En overvejelse ved dette speciale var at følge de offentlige indkøb af arbejdsbeklædning fra bomuldsmark til det færdige arbejdstøj. Formålet med denne type speciale ville være at se på, hvorvidt de offentlige krav om etiske produktionsforhold efterleves i de forskellige led i leverandørkæden. Den amerikanske professor Richard Locke har blandt andet lavet et studie af produktionsforhold i globale leverandørkæder. Det tog imidlertid Richard Locke flere år at overbevise globale virksomheder til at arbejde sammen med ham: *”Trying to convince global corporations such as Nike to work with me, share their factory audit reports, and facilitate visits to their suppliers was not easy”* (Locke, 2013:xii). Vi har ligeledes arbejdet på at få oplysninger om leverandørkæder, auditrapporter og mulighed for at besøge produktionsstederne. De offentlige instanser, som er genstanden for denne analyse, har imidlertid ikke haft fyldestgørende oplysninger på producenterne, eller har ikke ønsket at oplyse hvilke producenter, der er brugt til fremstillingen af arbejdstøjet (Region hovedstaden, 2013), (Leverandør KK, 2013:5), (Mammut Workwear, 2011).

Derfor har vi valgt at undersøge hvilken praksis offentlige indkøbere har for at stille etiske produktionskrav. Der er derfor vigtigt at understrege, at vi ikke undersøger, om leverandørerne lever op til de produktionskrav, der stilles, men derimod *hvordan* de offentlige instanser forsøger at sikre, at deres leverandører efterlever disse krav. Vi ser derfor heller ikke på, hvordan leverandørerne tackler deres underleverandører. Dette led inddrages kun, når det bidrager til at sige noget om relationen mellem det offentlige og det offentliges leverandør.

I tekstilindustrien er der både omfattende miljømæssige problemer og problemer med dårlige arbejdsforhold for dem, der producerer tøj (Locke, 2013). Man kunne således både undersøge hvilke krav, der stilles til miljøpåvirkning og brug af kemikalier, samt hvilke krav der stilles til arbejdsforhold for dem, der producerer varerne. I dette speciale ligger fokus på arbejdsforholdene ved produktionen af arbejdsbeklædningen.





# **METODE**

## Metodeafsnit

I dette afsnit præsenteres de metodiske overvejelser, den forskningsmæssige fremgangsmåde samt specialets formidlingsmæssige opbygning. Afslutningsvis gives der et overblik over gyldigheden af specialets konklusioner, herunder generaliserbarheden og validitet af vores casestudie.

### De tre cases

Dette speciale giver en forståelse for den offentlige indkøbspraksis ved indkøb af arbejdsbeklædning. Det er valgt at undersøge dette felt ved at foretage casestudier, idet casestudier er brugbare til at give en dybere forståelse af et komplekst fænomen (Yin, 2009:4). De valgte cases dækker de tre offentlige niveauer; stat, region og kommune. På den måde foretager vi et multiple casestudie, der skal give os et bredere forklaringsgrundlag for at kunne sige noget om det offentliges indkøb af arbejdsbeklædning (Yin, 2009:46). De tre cases, der er valgt, er præsenteret kort nedenfor:

- Dansk Politis indkøb af politiuniformer til samtlige politikredse. Kontrakten er indgået med Mammut Workwear i 2011 og løber til og med 2014.
- Region Hovedstadens indkøb af hospitalsbeklædning. Kontrakten er indgået med Borch Textile Group i 2013 og løber til og med 2015.
- Københavns Kommunes indkøb af arbejdsbeklædning til bl.a rådhusbetjente og parkeringsvagter. Kontrakten er indgået med Orloff firmatøj i 2013 og løber til og med 2015.

Kontrakterne ved de tre indkøb var indgået, da vi valgte de tre indkøb. Det betyder, at vi som researchere ikke har haft indflydelse på hvem, der er valgt som leverandører, eller hvorledes etiske produktionskrav har været inddraget i udbuds- og kontraktmaterialet. Vi er dermed ikke med til at påvirke udfaldet af kontraktindgåelsen (Yin, 2009:13). Det er dog vigtigt at nævne, at kontraktperioden for alle tre indkøb stadig løber. Det betyder, at muligheden for at give et fyldestgørende billede af hvilke former for styring, der vil blive benyttet under kontraktperioden, er begrænset. Når vi alligevel har valgt tre nyere indkøb, skyldes det, at vi har vurderet, at det er vigtigt, at indkøbskonsulenter og leverandører stadig kan huske

indkøbene. Derudover er der sket meget i forbindelse med offentlige instansers fokus på samfundsansvar de seneste år. Hvis man ønsker at undersøge den nuværende praksis, er det derfor ikke relevant at analysere indkøb, der ligger længere tilbage. Når vi alligevel mener, at vi kan tillade os at sige noget om styring ved disse indkøb, skyldes det, at vi har spurgt ind til hvilken form for styring, den offentlige instans regner med at benytte under kontraktperioden samt hvilke styringsredskaber, der er beskrevet i udbud- og kontraktmaterialet. Derudover har alle leverandører erfaring med at handle med offentlige instanser og har på den baggrund oplyst, hvilke former for styring de som leverandører forventer at opleve i forbindelse med kontraktperioden.

## Casestudier som metode

Der har gennem tiden været rejst en del kritik af casestudiet, blandt andet med argumentet om at kontekstafhængig viden bør tilstræbes, hvis man ønsker at producere viden, der kan sige noget generelt om samfundet (Flyvbjerg, 2006), (Brinkmann & Kvale, 2009:50-51).

Vores ønske er ikke kun at producere viden om tre forskellige indkøb, men at disse tre indkøb kan være et afsæt til at belyse nogle generelle aspekter ved inddragelsen af etik i offentlige indkøb af arbejdsbeklædning i Danmark.

I Bent Flyvbjergs bidrag til debatten, 'Five misunderstandings about Case-Study Research', afviser han kritikken. Han mener, at researcheren kan sige noget væsentligt om den øvrige virkelighed ved at udvælge sine cases strategisk (Flyvbjerg, 2006). En case skal dermed ikke vælges tilfældigt som et sample (Brinkmann & Kvale, 2009:51). Derimod skal den vælges med det formål, at den skal kunne levere mest mulig information om den undersøgte problemstilling. Gennem et multiple casestudie tager vi således afsæt i tre cases, der alle kan betegnes som *kritiske cases*, idet kritiske cases kan levere mest mulig information om vores problemstilling (Brinkmann & Kvale, 2009:48-58).

## Kritiske cases

Udover at vælge en case fra hvert niveau er de enkelte cases udvalgt ud fra ønsket om, at disse skal fungere som det Flyvbjerg kalder en *kritisk case*. En kritisk case er en case, der er mulig at generalisere ud fra:

*“a generalization of the sort, ‘If it is valid for this case, it is valid for all (or many) cases.’ In its negative form, the generalization would be, ‘If it is not valid for this case, then it is not valid for any (or only few) cases’. (Flyvbjerg, 2006)”*

Logikken bag valget af cases i dette speciale har således været, at ‘hvis krav til etisk produktion ikke inddrages ved disse offentlige indkøb af tøj, er der ikke grund til at forvente, at etiske produktionskrav inddrages ved andre indkøb i det offentlige. Nedenfor er det beskrevet, hvorfor vi mener, at de tre valgte indkøb kan betegnes som kritiske cases.

## **Beklædning**

Når vi har valgt tre indkøb af arbejdsbeklædning, er det fordi, denne produktgruppe (beklædning) beskrives som en risiko-sektor, idet der er høj risiko for, arbejdsforhold i denne sektor ikke lever op til arbejdstagerrettigheder (The Landmark Project, 2012). Inddrages etiske produktionskrav ikke ved indkøb af beklædning, er der derfor begrænset grundlag for at tro, at de vil blive inddraget ved indkøb af produkter fra sektorer, der ikke opfattes som risikable.

## **Store indkøb**

Indkøbene er store i omfang i forhold til offentlige indkøb af arbejdsbeklædning i Danmark. Både politiuniformerne og hospitalsuniformer til Region Hovedstadens hospitalsansatte er indkøb af nydesignet arbejdsbeklædning. Forud for indkøbet har der været nedsat designgrupper, der har arbejdet med ‘uniforms’-projekterne (Region Hovedstaden, 2011). Ergo er der lagt tid, penge og tanke bag disse projekter. Det kommunale indkøb af arbejdstøj er valgt på baggrund af, at det er et indkøb til landets største kommune. Logikken bag denne udvælgelse bygger altså på, at hvis etiske produktionskrav ikke inddrages ved disse store indkøb af arbejdsbeklædning, så vil de heller ikke blive inddraget ved mindre indkøb af arbejdsbeklædning.

## **Synlighed og symbolsk betydning**

Indkøbene dækker over arbejdsbeklædning til jobfunktioner, hvor arbejdstøjet indgår som en synlig og central del af jobbet. Den offentlige instans logo er således synligt på tøjet. Det statslige indkøb dækker nye uniformer til hele den danske politistyrke. Det regionale indkøb dækker indkøb af beklædning til alle regionens hospitalsansatte og det kommunale indkøb dækker arbejdstøj til ansatte i Københavns Kommune. Blandt andet parkeringsvagter og rådhusbetjente. Man kan derfor opfatte arbejdstøjet som et produkt, der rummer en stor signalværdi, hvorfor der generelt vil være opmærksomhed omkring disse (DIEH, 2013:8).

Vi har altså at gøre med store indkøb indenfor en risikosektor. Derudover er arbejdsbeklædning synlig i gadebilledet, hvilket øger incitamentet for at arbejde med samfundsansvar lige netop ved disse indkøb. Inddrages krav om etiske produktionsforhold ikke i disse tilfælde, er det svært at forestille sig, at de gør det i indkøb, der får mindre opmærksomhed. Tilsammen giver vores cases således et godt grundlag for at sige noget om, hvordan det offentlige inddrager etiske produktionskrav ved indkøb af varer (Flyvbjerg, 2006).

## Empiri og empiriindsamling

Som det er typisk for et casestudie, er vores empiri ikke begrænset til en enkelt materialetype, men derimod bredt ud over flere materialetyper for at opnå mest mulig viden om casen (Yin, 2009:18). Vi har som led i vores research deltaget i seminarer om offentlige indkøb samt foredrag om udfordringer i tekstilindustrien. Derudover har vi foretaget en række baggrundsinterview som ikke inddrages direkte i analysen. Vi har blandt andet interviewet Maria Pagel Frey, der har arbejdet som indkøbskonsulent på etiske og sociale hensyn i Statens og Kommunernes Indkøbs Service. I dag er hun ansat ved Dansk Initiativ for Etisk Handel. Derudover har vi interviewet Charlotte Krenk, der tidligere har været ansat som indkøbskonsulent ved Frederiksberg Kommune. Maria Pagel Frey og Charlotte Krenk har således indblik i hvilke muligheder og udfordringer, der ligger i at inddrage etiske produktionskrav. Vi har ikke interviewet dem i forhold til et konkret indkøb, og fordi de ikke længere er ansat som embedsmænd, har de ikke nogen interesse i at forsvare den eksisterende praksis omkring inddragelse af etiske produktionskrav.

Vi analyserer på udbud- og kontraktmateriale fra de tre indkøb samt interviews med de ansvarlige indkøbere og de tre virksomhedslederne, der har vundet ordrene i de tre undersøgte indkøb. Udbud- og kontraktmaterialet giver mulighed for at kunne sige noget om, hvordan etiske produktionskrav inddrages, når den offentlige instans indgår en aftale med en leverandør. Interviewene giver derudover adgang til viden om, hvordan indkøber og leverandør arbejder med at inddrage de etiske produktionskrav. Derudover siger de noget om, hvordan de etiske produktionskrav bliver inddraget i den efterfølgende kontraktperiode.

### Udbud- og kontraktmaterialet

For hver case analyserer vi på udbud- og kontraktmaterialet for det enkelte indkøb. Ved indkøbet af uniformer til Dansk Politi samt indkøbet af hospitalsuniformer har vi fået udleveret kontraktmaterialet ved at foretage en begæring om aktindsigt (Jørgensen, 2007:66-122). Ved Københavns Kommunes indkøb af tøj til parkeringsvagter blev materialet udleveret uden brug af aktindsigt<sup>1</sup>. Udbud- og kontraktmaterialet består af en rammeaftale, som vinderen af udbudsrunder skriver under på. Dertil hører en række bilag, der blandt andet beskriver en række krav til etiske produktionsforhold og metoder (leverandørens

---

<sup>1</sup> Det udleverede materiale findes på den vedlagte CD-rom.

samfundsansvar). Vinderen af udbudsrunden skriver ligeledes under på, at han kan opfylde disse krav. I Københavns Kommune var der en spørgerunde med potentielle tilbudsgivere forud for tilbudsgivningen. Referatet fra denne spørgerunde findes på skrift og blev vedlagt kontrakt- og udbudsmaterialet. Derfor indgår dette referat ligeledes som en del af vores empiri. Disse dokumenter giver grundlag for at kunne sige noget om, hvilke krav til etisk produktion de tre offentlige instanser stiller. Derudover står det beskrevet i udbud- og kontraktmaterialet, hvordan de offentlige instanser kontrollerer, at deres leverandører lever op til kravene samt hvordan de sanktionerer manglende overholdelse.

## Informanter

Vi har ønsket at forstå, hvordan udbud- og kontraktmaterialet får effekt i det enkelte indkøb. Derfor er vi ved vores valg af informanter gået direkte til dem, der har udformet kontrakterne og som kender praksis; indkøbskonsulenterne. Da vi er interesserede i informanterne i form af deres arbejdsfunktion, har vi valgt ikke at nævne deres navne i forbindelse med analysen. Dette ville drage opmærksomhed på dem som personer, hvilket ikke er relevant i dette speciale. Derfor har vi valgt at benævne dem som indkøbere fra deres respektive offentlige instans:

**Indkøber fra Københavns Kommune:** Konsulent i Indkøbsgruppen hos Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning Regina Uhde Sustmann Hansen, foretaget hos Kultur- og Fritidsforvaltningen, Servicecentret, Nyropsgade 1, 3. Sal 1602 København V, d. 26/09/13

**Indkøber fra Dansk Politi:** Frederik Glerup Juul, Koncernindkøbschef (CPO) hos Rigspolitiet, foretaget på Polititorvet 14, 1780 København V d. 29/09/13

**Indkøber fra Region Hovedstaden:** Strategisk Indkøbskonsulent i Koncernøkonomi Martin Lund, Region Hovedstaden, Regionsgården, block C, 1.sal, Kongens Vænge 2, 3400 Hillerød, d. 11/06/13<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Frederikke Moe, Personalepolitisk konsulent i Koncern Organisation og Personale deltog også ved mødet. Hun fortalte primært om designprocessen forud for udbuddet. De oplysninger hun er kommet med, er ikke benyttet i specialet.



Derudover har vi foretaget interviews med direktørerne i de virksomhederne, der har vundet ordren i vores tre cases. Dette har vi gjort for at høre, hvordan det er at handle med det offentlige. Vi har ligeledes valgt ikke at nævne leverandørernes navne i analysen:

**Leverandør til Københavns Kommune:** Administrerende Direktør Hos Orloff Firmatøj A/S, Torben Orloff Lauridsen, Roholmsvej 10 A, 2620 Albertslund, d. 27.09.13

**Leverandør til Dansk Politi:** Direktør for Mammut, Michael Graversen, foretaget hos Mammut Work Wear A/S, Tekstilbuen 1, 4700 Næstved d. 24.06.13

**Leverandør til Region Hovedstaden:** Direktør i Borch Textile Group A/S, Ulrich Mosegaard Kastrup, Kastrup lufthavn, terminal 3, Starbucks Coffee, d. 14.06.13,

## Interviewform

Ved interviews med de offentlige indkøbskonsulenter har formålet været at forstå hvordan etiske produktionskrav inddrages i det konkret indkøb. I leverandørinterviewene er der spurgt ind til, hvordan de oplever, at de etiske produktionskrav fylder, når de handler med det offentlige. Under interviewene har vores tilgang været, at vi har ønsket vores informanternes udlægning af, hvordan praksis er.

Vi har bestræbt os på at foretage alle interviews face-to-face, da det ofte giver et mere dybdegående og opmærksomt interview. Dernæst har vi ønsket at foretage alle interviews, der hvor informanterne arbejder for at gøre det helt tydeligt, at det er i kraft af deres jobfunktion, vi har haft interesse i at tale med dem. Derudover foretrak vi, at de skulle være på 'hjemmebane' og føle sig trygge. Kun ved interviewet med leverandøren til Region Hovedstaden kunne dette ikke lade sig gøre. I stedet kom interviewet til at foregå i Kastrup Lufthavn. Interviewene har alle været omkring en time til halvanden med undtagelse af interviewet med leverandøren til Region Hovedstaden, som kun varede omkring 40 minutter. Vi har imidlertid haft to opfølgende telefonsamtaler med leverandøren til Region Hovedstaden. Derudover har vi haft opfølgende interviews med indkøberen fra Region Hovedstaden, leverandøren til Dansk Politi samt leverandøren til Københavns Kommune.

Selvom dette projekts fokus blev valgt inden fabrik-kollapset i Bangladesh, er det væsentlig at nævne, at alle interviewene er foretaget efter kollapset af Rana Plaza i Bangladesh 24. april 2013, hvor de danske medier gik virksomheder og politikere på klingen i forhold til produktionsforhold i beklædningsindustrien. Fra tidligere praktikstillinger hos Danwatch og Jyllands-Posten ved vi, at kritiske spørgsmål er forbundet med en vis skepsis alla; *'er de bare ude på at hænge os ud'*-slagsen. Med baggrund i denne skepsis kan informanterne være tilbøjelige til at udtrykke sig ekstra positivt omkring deres arbejde med at sikre en samfundsansvarlig adfærd. Samtidig er vores informanter i et køber-leverandør forhold, der gør, at det ikke nødvendigvis fremmer et godt samarbejde at udtale sig kritisk om den anden part.

Netop derfor har det været relevant at møde vores informanter face-to-face. Vi har gjort meget ud af at indlede interviewene med at forklare, hvad vores speciale handler om, og at vi er oprigtigt interesseret i at forstå praksis. Dette er en del lettere at understrege, hvis man eksempelvis har taget toget fra København til Næstved i stedet for at tage telefonen.

Under vores interviews har vi været kritiske over for den praksis, som indkøbere og leverandører indgår i. I den forbindelse har vi naturligvis også stillet kritiske spørgsmål. Også af den grund har vi prioriteret det personlige møde overfor telefoninterviewet. Hvis et interview foregår over telefon, er det lettere at afslutte samtalen, hvis man ikke kan eller vil svare på de spørgsmål, der bliver stillet. Hvis man har sat tid af til et interview, er det sværere at 'flygte' (Bryman, 2004).

### **Transskription & citatbrug**

Under interviewene har fokus været på at afdække en række emner og stille opfølgende spørgsmål, der skulle hjælpe til at belyse vores overordnede problemstilling (Kvale & Brinkmann 2009:199-222). For at sikre at vi har fået alle nuancer med, har vi valgt at optage og transskribere interviewene. Alle interviews foregik på dansk og findes transskriberet på den vedlagte CD-rom. Da vi ikke analyserer på sprog men på indhold, vurderer vi ikke på pauser og gentagne ord. Når vi benytter citater fra vores informanter i analysen, er pauser og gentagelser fjernet. (Kvale & Brinkmann 2009:209). Når vi af grammatiske og forståelsesmæssige hensyn har valgt at tilføje et ord i citatet, fremgår dette med følgende

markering [ord.] Informanter der har ønsket at se citater inden aflevering af specialet har haft mulighed for dette. I den forbindelse har indkøberen fra Dansk Politi ønsket at komme med en række sproglige ændringer. Der er imidlertid ikke ændret på indhold eller betydning ved citaterne.

## Opgavedesign

I det forudgående afsnit har vi begrundet nogle af de metodiske valg. Nedenfor følger et overblik over specialets opbygning, og hvordan vi differentierer mellem kontekst, teori og analyse. Derudover beskrives det hvilke overvejelser, der har ført os til denne afgrænsning og opdeling (Yin, 2009:32).

### Kontekst

I de tre afsnit, om henholdsvis 'Politiske visioner og forpligtelser', 'Arbejdsbeklædning og tekstilbranchen' samt 'Det offentlige som indkøber', besvares arbejdsspørgsmålet: *I hvilken kontekst skal offentlige indkøb af arbejdsbeklædning forstås?*

I flere henseender kan offentlige instanser anskues som virksomheder - og bliver det også ofte, når der for eksempel trækker på styringsformer fra det private (lean mv.) Der er dog væsentlige forskelle mellem offentlige instanser og private virksomheder, når det drejer sig om indkøb og leverandørforhold. Det offentliges aktiviteter er betalt af de danske skatteborgere, fordelt af folkevalgte politikere og forvaltet af offentlige ansatte. Her stilles strenge krav til, hvordan man som offentlig instans skal udføre et indkøb. Juridisk set er det EU's udbudsdirektiv, der danner rammen for offentlige indkøb. Offentlige indkøbere skal således stille etiske produktionskrav indenfor rammen af denne lovgivning.

Når det offentlige indkøber beklædning, sker det gennem private virksomheder fra EU<sup>3</sup>, der køber materialerne uden for EU, hvor de også i de fleste tilfælde får produceret ordren.

Tekstilbranchen har som beskrevet i indledningen til dette speciale et blakket ry og karakteriseres ofte som en sektor med dårlige arbejds- og lønforhold.

I afsnittet 'Arbejdsbeklædning og tekstilbranchen' redegøres for de eksisterende forhold i tekstilbranchen, samt hvilke udfordringer der er, hvis man ønsker at sikre bedre arbejdsforhold i denne branche. Afsnittet giver dermed et billede af hvilke udfordringer som

---

<sup>3</sup> Samt Norge, Island og Liechtenstein, der er med i det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, hvilket giver dem ret til at byde på EU udbud.

inddragelsen af etiske hensyn ved offentlige indkøb af arbejdsbeklædning skal imødegå, hvis de skal have effekt (AchACT, 2012), (SOMO, 2005).

Som en del af embedsværket skal indkøbskonsulenter være med til at forvalte de politiske visioner og forpligtelser. Derfor præsenteres de politiske udmeldinger og politikker, som indkøbskonsulenterne skal agere i overensstemmelse med (Hagedorn-Rasmussen & Vogt-Nielsen, 2007:19).

## **Teoretisk ramme**

I den teoretiske ramme besvarer vi arbejdspørgsmålet; *hvordan kan efterlevelse af etiske produktionskrav sikres i et køber-leverandørforhold?*

Teori og empiri til dette speciale er blevet udvalgt sideløbende i takt med, at vi har opnået større indsigt i vores felt og gjort det muligt at præcisere den undersøgte problemstilling. Vi har således taget udgangspunkt i empirien, når vi har diskuteret og udvalgt teoretiske bidrag, der skulle forklare den eksisterende indkøbspraksis i forhold til at stille krav om etiske produktionsforhold. En proces der bedst kan betagnes som grounded theory (Bryman, 2004:404-408). Når vi har fulgt en sådan proces, er det særligt fordi, vi ikke mente, at der var noget oplagt teoretisk begrebsapparat, der kunne danne ramme for, hvordan man undersøger en problemstilling som den vi arbejder med. Specialet er således et resultat af en afsøgende fremgangsmåde, der har haft udgangspunkt i en empirisk virkelighed (Bryman, 2004: 406-407).

I forhold til udvælgelse af teoretiske fundament skal vi nævne særligt to udfordringer, der har gjort sig gældende. Først og fremmest beskæftiger vi os med et begreb som samfundsansvar, der om noget kan siges at være både et buzzword, som der findes mange definitioner på og ikke mindst holdninger til. Dernæst har samfundsansvar oftest været analyseret med udgangspunkt i private virksomheder, mens vi har ønsket at rette blikket mod det offentlige.

Idet samfundsansvar rummer mange aspekter, har vi begrænset os til at undersøge den del af samfundsansvar, der omhandler etiske produktionsforhold. Det har vi gjort, fordi det har været nødvendigt med en indkredsning. Derudover har vi valgt kun at se på etiske produktionsforhold, idet der er forskel på, hvordan det offentlige kan stille hvilke krav til forskellige produkter. Mens miljøkrav oftest bliver stillet til selve produktgenstanden,

omhandler krav til etisk produktion de forhold, produktgenstanden er fremstillet under (Europa-Kommissionen, 2010:21-23)<sup>4</sup>. Det er derfor to vidt forskellige praksisser for, hvordan der stilles henholdsvis etiske produktionskrav og miljøkrav. Derfor har vi valgt at afgrænse os til, kun at undersøge hvordan krav om etisk produktion inddrages.

Som et middel til at forstå relationen mellem det offentlige og deres leverandører præsenteres principal-agentteorien og integrationsteorien. Disse to teorier har forskellige bud på, hvordan en aktør kan fremme en bestemt handling hos en anden aktør. Dette begrebsapparat giver redskaber til at undersøge, hvilket grundlag udbud- og kontraktmaterialet giver for styring omkring etiske krav. Herefter præsenteres styringsredskaberne som offentlige instanser kan forventes at gøre brug af, når de arbejder med at sikre, at krav om etisk produktion efterleves.

Samlet set præsenterer vi et begrebsapparat, der muliggør en analyse af, hvordan det offentlige stiller krav, samt hvordan det offentlige kan styre at disse krav efterleves, når det offentlige køber ind. Altså hvordan det offentlige kan arbejde med ansvarlig leverandørstyring i relation til etiske produktionsforhold.

## Analysestrategi

Vores analytiske fremgangsmåde består i en toleddet gennemgang af hver case. Først ser vi på styringseffektiviteten i udbud- og kontraktmaterialet og fremlægger det fundament, som indkøbere i hver case må forventes at 'styre' på baggrund af. Her svarer vi på arbejdsspørgsmålet; *hvilke krav til etisk produktion stiller Dansk Politi, Region Hovedstaden og Københavns Kommune?* I analysedel to undersøges det hvilke styringsmekanismer, der bruges til at sikre, at de etiske krav efterleves hos leverandøren. Her undersøger vi arbejdsspørgsmålet; *hvordan sikrer de tre offentlige instanser, at krav om etisk produktion efterleves?* Her inddrages udbud- og kontraktmaterialet, interview med indkøbskonsulenten ved det konkrete indkøb samt interview med leverandøren af den pågældende arbejdsbeklædning. Dette giver et samlet billede af styring, som den varetages af den offentlige instans, og som den opleves af leverandøren.

---

<sup>4</sup> Dette argument uddybet i teoriansnittet.

I diskussionsafsnittet samler vi op på de udfordringer, som vi har lokaliseret i analysen. I dette afsnit tager vi udgangspunkt i arbejdsspørgsmålet; *hvilke forhold i den eksisterende praksis udfordrer efterlevelse af de etiske produktionskrav?* Analysestrategien er illustreret i en figur i starten af analyseafsnittet.

## Forskningsresultater

Dette speciale leverer et bidrag, der kaster lys over, hvilke etiske produktionskrav de offentlige instanser stiller, når de køber arbejdsbeklædning. Derudover belyses det, hvordan offentlige instanser arbejder med at sikre efterlevelse af kravene. Det er meget begrænset hvilke forskningsmæssige bidrag, der findes på området. Derfor er det vigtigt at tydeliggøre, hvad vi på baggrund af vores analyse kan tillade os at drage af konklusioner, samt hvor valide disse konklusioner er.

*Ekstern validitet* drejer sig om, hvorvidt man kan lave generaliseringer på baggrund af resultaterne af dette studie (Bryman, 2004:28-29). Her mener vi, at vores resultater kan sige noget generelt omkring offentlig leverandørstyring af efterlevelse af etiske produktionskrav hos leverandører (Yin, 2009:43-44). Den kontekst vi beskriver i dette speciale er den samme, som andre offentlige indkøb vil foregå i. Derudover har vi baseret vores analyse på tre kritiske cases, hvorfor de udfordringer vi lokaliserer ved disse indkøb, sandsynligvis også vil spille en rolle ved andre offentlige indkøb af varer (Bryman, 2004:50-51), (Flyvbjerg, 2006).

*Replikation* handler om hvorvidt man gennem sin beskrivelse af den benyttede fremgangsmåde gør det muligt at gentage studiet (Brinkmann & Kvale, 2009:28). Vi mener at den fremgangsmåde, der er fremlagt ovenfor og som løbende uddybes gennem specialet muliggør en gentagelse af vores research. Sandsynligheden for at en gentagelse af vores fremgangsmåde ville føre til samme resultater er dog begrænset af, hvornår dette studie bliver gennemført. Nye politiske beslutninger eller ændringer i EU-lovgivningen vil naturligvis ændre på den kontekst, som vores casestudie er udført i.

På denne baggrund mener vi at kunne sige noget validt om offentlige indkøb af varer – og mere specifikt af arbejdsbeklædning. Dette speciale udpeger en række udfordringer for offentlige instanser, når de stiller krav om etiske produktionsforhold. Med dette speciale

håber vi at kunne danne et grundlag for en saglig debat om samfundsansvar, når det offentlige køber ind.





# TEORI

## Ansvarlig offentlig leverandørstyring

I dette afsnit præsenterer vi vores begrebsapparat til brug i en senere analyse af, hvordan offentlige instanser stiller etiske krav til produktionen, og hvilke redskaber offentlige instanser gør brug af for at sikre at kravene efterleves ved indkøb af arbejdsbeklædning.

Indledningsvis gennemgås begrebet samfundsansvar, der blandt andet dækker over ‘etiske produktionsforhold’. Denne gennemgang skal skabe klarhed over, hvad der i dette speciale henvises til, når vi omtaler og undersøger etiske produktionsforhold.

Produktion af beklædning foregår primært i Asien og Østeuropa og ligger således langt væk fra de offentlige instanser, som køber beklædningsgenstandene. Specialet fokuserer på hvordan og i hvilket omfang, offentlige instanser forsøger at styre deres leverandører til at efterleve krav om etisk produktion ved disse indkøb. Derfor er der taget udgangspunkt i teorier, der har styring som et centralt tema, og hvor leverandører forstås som enheder, det er muligt at styre i en bestemt retning. Der er således taget udgangspunkt i *principal-agent teorien* og *integrationsteorien*. Teorierne siger noget om, hvordan en aktør kan delegerer kompetence til en anden aktør og samtidig forsøge at styre denne aktørs handlinger. En operationalisering af disse overordnede styringsteorier sker gennem teorier om *ansvarlig leverandørstyring*. Ansvarlig leverandørstyring giver os redskaber til at analysere på de metoder der bruges til at styre leverandørerne. Her bliver det set på, hvorvidt udbud- og kontraktmaterialet danner et effektivt grundlag for styring under kontraktperioden (*styringseffektivitet*). Dernæst gennemgås de *styringsmekanismer*, som i analysen benyttes til at se på, hvordan offentlige instanser rent praktisk søger at styre deres leverandører under kontraktperioden.

Til sidst i teoriafsnittet gives der et kort overblik over teorien, så det bliver overskueligt at forstå det samlede teoriapparat i relation til den efterfølgende analyse.

## Samfundsansvar og det offentlige

I dette afsnit bliver der redegjort for begrebet samfundsansvar, samt hvorledes begrebet benyttes i dette speciale. Dernæst stilles skarpt på hvad begrebet etiske produktionsforhold henviser til.

### Kært barn har mange navne

‘Arbejdspladsernes Samfundsmæssige Engagement’, ‘Bæredygtighed’, ‘Triple Bottom Line’, ‘Socialt Ansvar’, ‘CSR’, og ‘Samfundsansvar’ (Roepstorff, 2010:25). Kært barn har mange navne. Der eksisterer et utal af forskellige definitioner og betegnelser, der søger at beskrive virksomheders ansvar i det samfund eller de dele af verden, de agerer i.

Denne begrebsforvirring skyldes blandt andet, at begreberne er nye, og der er mange, der har en interesse i at meningsudfylde dem (Roepstorff, 2010:24 & 331). Men det betyder også, at det er svært at blive klog på, hvad de hver især refererer til, og i hvilken grad de supplerer eller erstatter hinanden. Derfor er det nødvendigt med en tydeliggørelse af hvilket begreb, der benyttes i dette speciale, og ikke mindst hvordan og hvad det dækker over.

Det mest velkendte begreb er CSR, der står for Corporate Social Responsibility. Ved at benytte begrebet CSR afgrænser man imidlertid begrebet til kun at omfatte private virksomheder som de enheder, der har et ansvar (Roepstorff, 2010:67). Da analyseobjektet for dette speciale først og fremmest omfatter det offentlige, er det valgt at benytte den danske betegnelse *samfundsansvar*. Samfundsansvar har ligesom de øvrige begreber oprindeligt været brugt i relationen mellem private virksomheder og deres ansvar over for det samfund, de agerer i. Da offentlige instanser i forbindelse med deres indkøb agerer i sammenlignelige situationer som private virksomheder, forventes det i dag, at også offentlige instanser tager samfundsansvar (Økonomi og indenrigsministeriet, 2013:16-17)<sup>5</sup>. I stedet for at se på virksomheder når vi taler om samfundsansvar, ser vi derfor på *offentlig instanser*, herunder Københavns Kommune, Dansk Politi og Region Hovedstaden. Nedenfor uddybes hvad begrebet samfundsansvar i dette speciale dækker over.

### Definition af samfundsansvar

---

<sup>5</sup> Jævnfør Afsnittet ‘Offentlige ønsker og hensigter om samfundsansvar’

Samfundsansvar drejer sig om hvordan virksomheder samt offentlige instanser agerer ansvarligt overfor det samfund og den verden, de er en del af. At være sig sit samfundsansvar bevidst betyder, at virksomheder og offentlige instanser ud over at overholde gældende love forholder sig ansvarligt til deres rolle og indflydelse på omverden i et bredere perspektiv (Roepstorff, 2010:28-29). I dette speciale læner vi os op af af EUs definition af samfundsansvar. Samfundsansvar defineres af EU som *“the responsibility of enterprises for their impacts on society”* (Europa-kommissionen, 2011:6). Ifølge Rådet for Samfundsansvar er det vigtig at være sig sit ansvar bevidst fordi; *“Virksomheder, organisationer og myndigheder risikerer at forårsage eller medvirke til krænkelse af for eksempel mennesker- og arbejdstagerrettigheder eller negative påvirkninger af miljøet og klimaet”* (Rådet for samfundsansvar B, 2013). Virksomheder og offentlige instanser må således være opmærksom på, *“(…) at overtrædelser kan ske både gennem egne aktiviteter eller mere indirekte gennem deres leverandørkæde”* (Rådet for samfundsansvar B, 2013). Samfundsansvar handler således om at arbejde med at begrænse negativ påvirkning af mennesker, miljø og klima i forbindelse med egne aktiviteter eller indirekte gennem leverandørkæden.

I dette speciale er vi imidlertid ikke interesseret i, hvordan de offentlige instanser tager samfundsansvar i relation til miljø og klima men derimod, hvordan de tager ansvar i relation til de arbejdsforhold som arbejdstøj til det offentlige produceres under. Dette aspekt af samfundsansvar har vi valgt at kalde *etisk produktion*.

## **Etisk produktion**

Etisk produktion forstås i dette speciale som produktion, der sker med respekt for ILO's 8 grundlæggende konventioner. FN's International Labour Organization (ILO) arbejder med at fremme acceptable arbejdsforhold på verdensplan. ILO har således vedtaget 188 konventioner vedrørende arbejdsforhold. Disse dækker blandt andet forbud og afskaffelse af tvangsarbejde, forbud og afskaffelse af de værste former for børnearbejde, organisations- og foreningsfrihed og ret til at føre frie forhandlinger samt ligeløn og forbud mod diskriminering (ILO C:2013). ILO har 8 grundlæggende konventioner, der knytter sig til fire overordnede forhold ved produktion:

<b>Freedom of association and right to organize</b>	<b>Forced labour and compulsory labour</b>	<b>Discrimination and equal pay</b>	<b>Child labour</b>
Convention 87 & 98	Convention 29 & 105	Convention 100 & 111	Convention 138 & 182

(Skåne et al., 2010:15)

I dette speciale anser vi etisk produktion for produktion af varer med respekt for de ovennævnte 8 konventioner. Ethiske produktionsforhold dækker således over ordentlige arbejdsforhold for dem, der producerer tøj til det offentlige.

## Styringsteorier

I specialet bliver der stillet skarpt på det offentliges ansvar for en etisk produktion, når der købes arbejdsbeklædning. Da det offentlige ikke selv producerer disse varer, har de brug for at sikre, at deres leverandører sørger for ordentlige arbejdsforhold i produktionen.

I dette afsnit bliver principal-agent teorien og integrationsteorien præsenteret. Begge teorier beskriver, hvordan en aktør kan styre en anden aktør (March & Olsen, 1995:7). Teorierne er derfor brugbare til at beskrive, hvordan offentlige instanser kan påvirke deres leverandører til at sikre etiske produktionsforhold.

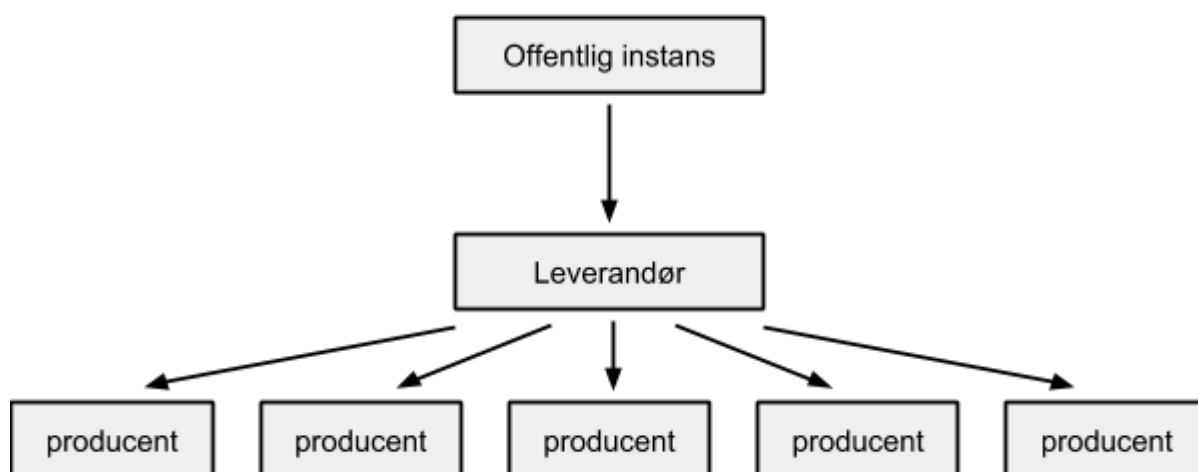
### Principal-agent teorien

Principal-agent teorien fokuserer på forhold, hvor en aktør (principalen) overdrager opgaver og dermed kompetence til en anden aktør (agenten) (Eisenhardt, 1989:58). Relationen mellem parterne kan karakteriseres som et hierarkisk top-down forhold, hvor principalen optimalt set dikterer ønsker, og agenten følger ordrer.

Når offentlige instanser køber arbejdstøj til de offentligt ansatte, kan forholdet mellem den offentlige instans og deres leverandører betegnes som et principal-agent forhold. Den offentlige instans har et stykke arbejde, som den overdrager til en leverandør. Helt konkret ønsker den offentlige instans at købe arbejdstøj, mens leverandøren ønsker at sælge arbejdstøj. I de fleste tilfælde er det ikke leverandøren, der producerer arbejdstøjet.

Leverandøren står derimod for at få produceret og samlet de beklædningsdele, som udgør den bestilte arbejdsbeklædning til den offentlige instans. Derfor er det vigtigt, at den offentlige instans formår at sikre at leverandøren opfylder den offentlige instans ønsker ned gennem leverandørkæden.

Figur 2: Principal-agent teorien og det offentlige leverandørkæde



Principal-agent teorien er baseret på den grundtanke, at leverandører er egennyttemaksimerende og søger at opfylde egne behov. Derfor er det problematisk, hvis principal og agent ikke har den samme interesse. For at sikre at agenten opfylder principalens ønsker på trods af interessemodsætninger, bliver der indgået en kontrakt, der specificerer hvad principalen forventer (Pedersen & Andersen, 2006:230). Ifølge principal-agent teorien er det imidlertid ikke muligt at lave en perfekt kontrakt, der sikrer, at agenten lever op til principalens ønsker. Det skyldes de tre grundvilkår: 1) Aktører er egennyttemaksimerende, 2) der kan være konflikt mellem principalen og agentens ønsker og 3) der eksisterer en informationsasymmetri mellem principalen og agenten. (Eisenhardt, 1989:59). I forbindelse med de offentlige instansers indkøb af arbejdsbeklædning betyder informationsasymmetri, at leverandørerne og deres underleverandører har bedre viden om arbejdsvilkårene, der hvor tøjet produceres. Denne information har leverandøren ikke nødvendigvis interesse i at dele med de offentlige instanser.

Disse grundvilkår betyder, at principalen må forvente, at agenten vil forsøge at agere opportunistisk. Der er to måder hvorpå agenten kan agere opportunistisk - før og efter kontrakten er indgået (Pedersen, 2004). *Adverse selection* refererer til, at agenten vildleder principalen til at tro, at agenten kan leve op til de krav, der stilles. Dette er muligt fordi køber kan have svært ved at verificere, hvorvidt en leverandør har de evner, han påstår at have. *Moral hazard* referer til agentens manglende engagement, efter kontrakten er indgået. Argumentet er, at det ikke er nødvendigt for agenten at følge principalens anvisninger, når



først kontrakten er vundet, hvis principalen alligevel ikke kontrollerer agentens adfærd (Eisenhardt, 1989:61).

Hvis agenten skal agere i overensstemmelse med principalens ønsker, forudsætter det altså, at dette kan betale sig for agenten (Pedersen & Andersen, 2006:230). Ifølge principal-agent teorien kan god opførsel betale sig, hvis den enten bliver belønnet eller straffet. For at vurdere hvorvidt agenten agerer i overensstemmelse med principalens ønsker, kan principalen investere i informationssystemer, der skal kortlægge agentens adfærd. Hvis principalen har informationer til at verificere om agenten opfører sig i overensstemmelse med kontrakten, er der en større sandsynlighed for, at agenten vil agere i overensstemmelse med principalens ønsker (Eisenhardt, 1989:61). Det kan imidlertid være omkostningsfuldt at indføre informationssystemer. Derudover kan det være svært for principalen at vurdere agentens arbejde, da principalen ikke har den samme fagviden som agenten (Laffont & Martimort, 2001:2). I denne sammenhæng er det også værd at notere sig, at agenten kan fremstå som om den handler i overensstemmelse med principalens ønsker, uden dette reelt er tilfældet: *“One firm puts all its efforts into providing a quality image to present when the inspectors arrived, while little changed in actuality”* (Baden et al., 2008:432). Denne type adfærd kaldes *mock compliance*.

Inden for Principal-Agent teorien er der således tre handlemåder principalen må søge at undgå; *mock compliance*, *adverse selection* og *moral hazard*.

For at sikre at det offentliges arbejdstøj bliver produceret under etiske produktionsforhold, kan de offentlige instanser etablere informationssystemer, så de kan overvåge leverandørerne. En anden måde offentlige instanser kan øge sandsynligheden for en etisk produktion er ved at ændre incitamentsstrukturer for leverandørerne, der gør, at de i højere grad har en egeninteresse i sikre ordentlige arbejdsforhold hos producenterne. Dette konkretiseres yderligere i afsnittet om ‘Styringsmekanismer’.

## Integrationsteori

Integrationsteorien omhandler også relationen mellem aktører. Men til forskel fra principal-agent teorien mener integrationsteoretikere, at aktørers handlinger styres af, hvad der er passende i den specifikke situation (March og Olsen 1995:7). Principal-agent teorien antager at aktørers præferencer er eksogene. Det vil sige, at aktørers interesser er skabt på forhånd og

vil være de samme i forskellige situationer. Integrationsteorien antager derimod, at aktørers interesser er endogene og formes af de situationer aktørerne befinder sig i (March & Olsen, 1995:29). Integrationsteorien giver derved en mulighed for at forstå, hvordan relationer og interaktion kan være afgørende for, hvordan aktører handler overfor hinanden.

Integrationsteorien tager udgangspunkt i, at aktører fra forskellige dele af samfundet har brug for hinanden for at løse samfundsmæssige opgaver. Dermed anskuer integrationsteorien ikke relationer som top-down hierarkiske, som det er tilfældet i principal-agent teorien. Relationer er derimod ligeværdige, idet der eksisterer en gensidig interdependens. Dette er vist på figuren nedenfor.

**Figur 3: Integrationsteorien og det offentlige leverandørkæde**



Relationen mellem det offentlige og deres leverandører kan anskues ud fra denne optik: Det offentlige har brug for arbejdstøj og leverandørerne har brug for nogen, der vil aftage det arbejdstøj de sælger. I integrationsteorien er der en antagelse om, at aktører ikke kun handler på baggrund af egen-interesse. Derimod er der en forestilling om, at aktører kan nå frem til en fælles forståelse for, hvad der er “det fælles bedste” (March & Olsen, 1995:35). Der kan dog stadig opstå konflikter i en samarbejdssituation. Dette skyldes, at der eksisterer forskellige opfattelser af, hvad “det fælles bedste er”. Sådanne konflikter kan også opstå mellem det offentlige og deres leverandører. For at forhindre at sådanne konflikter opstår, kan en offentlig instans benytte styringsmekanismer, der skaber en bedre overensstemmelse mellem parternes opfattelse af, hvad der er ‘det fælles bedste’. Hvis den offentlige instans gerne vil have, at deres arbejdstøj er produceret under ordentlige forhold, kan den søge at socialisere sin leverandører til at anse etisk produktion som det mest passende valg. En leverandør kan også præge indkøberen ved at forklare, hvad der skal til for at leve op til krav om en etisk produktion. Det kan for eksempel være længere leveringstider (kan mindske risiko for overarbejde), eller større omkostninger ved bedre arbejdsforhold.

En dialog kan således være med til at fremme forståelsen af, hvordan leverandør og køber sammen når et mål om køb af tøj, der er produceret under etiske produktionsforhold.

### **Afsluttende bemærkninger**

I de foregående to afsnit er agent-principal teorien og integrationsteorien blevet gennemgået.

De to teorier bliver ofte fremhævet som hinandens modsætninger (Pedersen 2006:236).

Principal-agent teorien er blevet kritiseret for at have et entydigt fokus på egeninteresse, mens kritikere anser integrationsteorien for at overse strategiske magtkampe og spil, der finder sted i interaktionen mellem to eller flere aktører (March & Olsen, 1995). Når teorierne står alene kan man anse dem for at oversimplificere forholdet mellem køber og leverandør. For at give et mere nuanceret billede af, hvilke styringsmekanismer det offentlige kan bruge for at styre sine leverandører er begge teorier inddraget. Nedenfor bliver der set på, hvordan de offentlige instanser gennem deres udbud- og kontraktmateriale kan skabe et effektivt grundlag for styring. Et styringsgrundlag der kan være med til at sikre, at det arbejdstøj der købes bliver produceret under ordentlige forhold.

## Et effektivt styringsgrundlag

I dette afsnit bliver det fremlagt, hvordan en offentlig instans kan formulere et udbud- og kontraktmateriale, der klart definerer hvad der forventes af leverandøren i relation til etisk produktion. Principal-agentteorien bygger på en forståelse af, at det er vigtigt at principalen udformer en kontrakt, der sikrer, at agenten ved, hvad han skal leve op til. Indenfor integrationsteorien er det ligeledes vigtigt, at den offentlige instans formidler, hvad den offentlige instans anser som en passende adfærd. Derfor er det vigtigt, at den offentlige instans opstiller konkrete og målbare krav i kontrakt- og udbudsmaterialet. Det vil skabe et effektivt grundlag for, at den offentlige instans kan sikre efterlevelse af de stillede krav under kontraktperioden.

Afsnittet bygger på Ans Kolk, Rob van Tulder og Carlijn Welters videnskabelige artikel 'International codes of conduct and corporate social responsibility: can transnational corporations regulate themselves?' Kolk, Tulder og Welters har analyseret 132 Codes of Conducts, som virksomheder har benyttet for at fremme samfundsansvarlig adfærd i deres leverandørkæder. I deres analyse identificerer de en række elementer, der danner et afgørende grundlag for en effektiv styring (Kolk et al., 1999).

## Retningslinjer for produktionsforhold i køber-leverandørrelationen

Kolk, Tulder og Welters analyseramme er bygget op omkring, hvordan man kan udøve effektiv leverandørstyring ved at formulere præcise Codes of Conducts. Codes of Conduct kan defineres som:

*“International responsibility codes encompass guidelines, recommendations or rules issued by entities within society (adopting body or actor) with the intent to affect the behaviour of (international) business entities (target) within society in order to enhance corporate responsibility”*(Kolk et al., 1999:151).

Codes of Conduct er således retningslinjer for, hvordan aktører arbejder med at fremme samfundsansvar i deres leverandørkæde. Ifølge Kolk, Tulder og Welters er det afgørende med klare, målbare krav og en tydelig ansvarsfordeling, hvis en aktør skal kunne styre sine leverandører til at tage samfundsansvar.

Codes of Conduct bliver primært benyttet af virksomheder, og i Danmark er det ikke almindeligt at offentlige instanser benytter denne term. Når vi i dette speciale benytter Kolk, Tulder og Welters analyseramme, ser vi på hvordan de offentlige instanser har formuleret lignende retningslinjer i udbud- og kontraktmateriale. I Udbud- og kontraktmateriale har den offentlige instans formuleret forventninger og krav til leverandøren under kontraktperioden. Vi benytter derfor Kolk, Tulder og Welters til at se på hvilket grundlag for styring, der eksisterer her.

### **Områder, fokus og målbarhed**

Kolk, Tulder og Welters fremhæver tre faktorer, der øger styringseffektiviteten, når der indgås en kontrakt mellem en køber og en leverandør. Disse tre faktorer er: *Områder, fokus og målbarhed*<sup>6</sup> (Kolk et. al, 1999:155). Styringseffektivitet refererer her til, hvorvidt en kontrakt danner grundlag for at styre en aktør i en bestemt retning. Et klart defineret styringsgrundlag er, når der ikke efterlades rum til fortolkning, således både køber og leverandør er enige om, hvad der forventes.

Den første faktor der fremhæves af Kolk, Tulder og Welters, er hvilke **områder** køberen stiller krav til. Vi er interesseret i, hvordan etisk produktion står nævnt i udbud-og kontraktmateriale og ser derfor ikke på hvilke andre områder af samfundsansvar, der nævnes (fx klima og miljø). (Kolk et. al, 1999:154-160).

Derudover er det vigtigt, at kravene er **fokuserede**. Kravene er fokuserede, hvis følgende tre aspekter er beskrevet: 1) Det er vigtigt, at det fremstår tydeligt, hvem der har ansvaret for at kravene efterleves. I dette speciale er det relevant, hvorvidt underleverandørernes ansvar bliver nævnt, idet dårlige produktionsforhold ofte finder sted langt tilbage i leverandørkæden. 2) Der skal tages højde for, at der er forskellige udfordringer forskellige steder i leverandørkæden. 3) Generelle principper er svære at efterleve. Derfor er det vigtigt at kravene er specificeret, så der ikke efterlades rum til fortolkning. En sådan specifikation gør kravene konkrete i forhold til produktionen af det produkt, der efterspørges (Kolk et. al, 1999:160-163).

---

<sup>6</sup> Vores oversættelse af begreberne; issues, focus og measure

Den sidste faktor er **målbarheden** i de kriterier, der bliver opstillet. Det er svært at vurdere, hvorvidt en aktør overholder kravene, hvis det ikke fremgår eksplicit, hvad der skal til for at efterleve kravene. Ifølge Kolk, Tulder og Welters afhænger målbarheden af følgende faktorer: 1) Om der anvendes kvantificerbare kriterier, der gør det muligt at måle, hvorvidt en aktør overholder principperne. ILO's konvention 138 har for eksempel fastsat en minimumsalder for børnearbejde. Målbarhed handler om, hvordan en offentlig instans vil måle, om deres leverandør benytter børnearbejde. Skal en leverandør eksempelvis fremvise lønsedler eller oplyse alder på ansatte – og i så fald, hvor ofte skal leverandøren fremlægge en sådan dokumentation. 2) Der skal være klare tidshorisonter for, hvornår leverandøren skal efterleve bestemte krav i forhold til etisk produktion (Kolk et. al, 1999:163-167).

Et udbud- og kontraktmateriale der indeholder ovenstående aspekter, vil give køberen et effektivt grundlag for at styre leverandøren under kontraktperioden. I næste afsnit bliver der set på hvilke redskaber, en offentlig instans kan benytte for at sikre, at krav om etiske produktionsforhold efterleves.

## Styringsmekanismer

Mette Andersen og Esben Rahbek Pedersen analyserer i 'Safeguarding Corporate Social Responsibility (CSR) in Global Supply Chains: How Codes of Conduct are managed in Buyer-supplier Relationships', hvordan en køber kan påvirke aktører i en global leverandørkæde til at efterleve krav om samfundsansvar. Andersen og Pedersen udpeger fem styringsmekanismer. Styringsmekanismer er redskaber, som køber kan benytte for at sikre, at leverandøren overholder kravene om etisk produktion, der er formuleret i kontrakt-og udbudsmaterialet. (Pedersen og Andersen, 2006:33-35).

Andersen og Pedersens fem styringsmekanismer er knyttet til integrationsteorien og principal-agent teorien. Principal-agent teorien og integrationsteorien har forskellige syn på aktørers handlingsrationale. Inden for principal-agent teorien bliver aktører anset som egennyttemaksimerende. Vil en offentlig instans forsøge at styre en leverandør, er det derfor vigtigt at ramme leverandørens incitament for at ændre adfærd. Styringsmekanismer der tager højde for en egennyttemaksimerende adfærd er: Direkte sanktioner og kontrol. Ifølge integrationsteorien vil aktører forsøge at handle på den mest passende måde i alle givne situationer. Derfor kan en offentlig instans skabe forståelse hos leverandøren for, at det er mest passende at efterleve de krav, der stilles. Styringsmekanismer, der tager højde for en handlingslogik baseret på ønsket om at agere passende, er: Tillid og målharmonisering. Den sidste styringsmekanisme er omdømmeeffekt. Denne styringsmekanisme tager højde for begge handlingslogikker. (Pedersen og Andersen, 2006:32-37). Ud over disse styringsmekanismer har vi igennem vores empiri fået forståelse for, at både offentlige indkøbere og leverandører til de offentlige instanser benytter sig af en sjette styringsmekanisme – egenkontrol. Enten i form af virksomhedens egenkontrol og eller i form af den offentlige instans egenkontrol (køberkontrol).

## Sanktioner

En sanktion er den straf som køberen pålægger sin leverandør, hvis leverandøren ikke lever op til de krav, der er stillet. Dette kan være en økonomisk bøde eller at afbryde samarbejdet. Som styringsmekanisme fungerer sanktioner som trusler, der bevirker, at leverandøren har et stærkere incitament for at leve op til de krav, der bliver stillet. Sanktioner er imidlertid kun en effektiv styringsmekanisme, hvis der er reel risiko for køberen opdager at leverandøren ikke

lever op til kravene. Hvis risikoen for at blive opdaget ikke er tilstede, vil truslen om en sanktion ikke opleves som reel af leverandøren. (Pedersen, 2004:15).

### **Tredjepartskontrol**

Ifølge Andersen og Pedersens kan køberen benytte sig af uafhængig tredjepartskontrol. Særligt i globale leverandørkæder fremhæves tredjepartskontrol som en effektiv styringsmekanisme. Dette skyldes at køberen ikke kan sætte sin lid til et ofte vagt og mangelfuldt lovsystem, der hvor produktionen finder sted. Tredjepartskontrol kan fungere som en forebyggende mekanisme, hvis leverandøren frygter at blive opdaget i manglende efterlevelse af kravene. Derudover øger tredjepartskontrol troværdigheden omkring, hvorvidt kravene efterleves, hvis det hverken er køber eller leverandør, der selv skal vurdere dette. (Pedersen og Andersen, 2006:34).

### **Egenkontrol**

I empirien er der lokaliseret to yderligere former for kontrol: Egenkontrol fra leverandørens side og egenkontrol fra den offentlige instans. Vi vælger at kalde den offentlige instans' kontrol for køberkontrol. Egenkontrol er leverandørens selvrapportering af produktionsforhold i hans leverandørkæde. Egenkontrol læner sig op af styringsmekanismen tillid, idet vurderingen af produktionsforholdene baserer sig på leverandørens udlægning. Køberkontrol er kontrol foretaget af køberen. Det er vigtigt at understrege, at disse to former for kontrol ikke er foretaget af en uafhængig instans, der står uden for køber-leverandør relationen. Derfor er det nødvendigt at analysere, hvilken interesse parterne har i at opdage manglende efterlevelse af kravene.

### **Tillid**

I en køber-leverandør relation kan der opstå tillid, der gør, at *"the partners might begin to feel a moral obligation towards the cooperation"* (Pedersen og Andersen, 2006:236). Dette sker mest sandsynligt under længerevarende samarbejder, hvor leverandør og køber har haft tid til at afstemme hvilke normer og værdier, der er gældende i samarbejdet. Og når leverandøren har vist sig tillidsværdig ved at leve op til kravene. Udviser køber tillid til leverandøren, kan leverandøren føle sig forpligtet til at leve op til købers forventninger. Hvis køber derimod baserer sin styring på en høj grad af kontrol, kan leverandøren modsat opleve,



at køber har mistillid til leverandørens evner. Det kan imidlertid være svært at vide hvilke leverandører, man kan have tillid til, hvorfor tillid som styringsmekanisme ikke bør stå alene (Pedersen, 2004:24).

Hvis der opstår tillid mellem leverandør og køber, vil der fra købers side, være mindre grund til at bruge penge og tid på at sikre, at leverandøren lever op til køberens krav (Pedersen, 2004:19). I stedet bør en køber bruge sin energi på leverandører, hvor der endnu ikke er opstået en tillidsrelation.

### **Målharmonisering**

Målharmonisering handler om at skabe et fælles mål mellem leverandør og køber. Det er lettere at skabe en fælles målsætning, hvis implementering af køberens målsætninger ikke er i modstrid med andre af leverandørens forretningsmål. En af forklaringerne på at leverandøren ikke efterlever kravene kan eksempelvis være, at efterlevelse af bestemte krav er forbundet med øgede omkostninger hos leverandøren. Her kan køber søge at skabe målharmonisering ved at kompensere leverandøren for nogle af de omkostninger, der er forbundet med at leve op til kravene. Derudover kan køberen belønne leverandøren for at leve op til kravene eller gå sammen med leverandøren om at investere i initiativer, der skal sikre efterlevelse.

Målharmonisering kan bedst opnås gennem længere samarbejder. (Pedersen, 2004:23).

### **Omdømmeeffekter**

Omdømme er den anseelse en leverandør har offentligt, eller inden for den branche som leverandøren driver virksomhed i. Et godt omdømme kan være afgørende for en leverandørs omsætning eller fremtidige ordrer. Et dårligt omdømme kan derimod betyde, at købere ikke vil handle med leverandøren igen:

*“Reputation is a highly relevant safeguard when the supplier is dependent on future cooperation with the buyer, and/or the buyer can harm the supplier by communicating non-compliance to other relevant actors, e.g. in business networks” (Pedersen, 2004:24).*

At bruge omdømme som styringsmekanisme kræver således at omdømme spiller en vigtig rolle for leverandørens fremtidige ordre eller forretningsforhold.

## Samlet teoriapparat

I dette speciale undersøger vi hvordan det offentlige stiller krav til etiske produktionsforhold ved indkøb af arbejdsbeklædning, og hvilke metoder det offentlige benytter til at sikre efterlevelse af disse krav. Det er valgt at begrænse specialets analysefelt til at omhandle etiske produktionsforhold, idet det er for omfattende at undersøge hvilke krav det offentlige stiller til samfundsansvar.

Som et middel til at forstå relationen mellem det offentlige og deres leverandører er redegjort for principal-agentteorien og integrationsteorien. Disse to teorier har forskellige bud på, hvordan en aktør kan fremme en bestemt handling hos en anden aktør. Ifølge begge teorier er det afgørende, at det offentlige instans er præcis omkring, hvad han ønsker af sine leverandører. For at analysere hvilke krav den offentlige instans stiller til sine leverandører, er det valgt at undersøge kontrakt- og udbudsmaterialet. Hvis den offentlige instans ønsker en høj grad af styringseffektivitet, gælder det om, at den offentlige instans formulerer konkrete og målbare krav i kontrakt- og udbudsmaterialet. Det vil skabe et effektivt grundlag for, at den offentlige instans kan sikre efterlevelse af de stillede krav under kontraktperioden.

Under kontraktperioden kan den offentlige instans benytte sig af forskellige styringsredskaber for at få sine leverandører til at efterleve de krav, som den offentlige instans har formuleret i udbud- og kontraktmaterialet. Principal-agent teorien og integrationsteorien har forskellige syn på aktørers handlingsrationale. Og derfor har de to teorier forskellige bud på hvilke styringsredskaber, der er passende at benytte for at få leverandører til at efterleve kravene. Inden for principal-agent teorien bliver aktører anset som egennyttmaksimerende. Vil en offentlig instans forsøge at styre en leverandør, er det derfor vigtigt at ramme leverandørens incitament for at ændre adfærd. Ifølge integrationsteorien vil aktører forsøge at handle på den mest passende måde i alle givne situationer. Derfor kan en offentlig instans skabe forståelse hos leverandøren for, at det er mest passende at efterleve de krav, der stilles.

Samlet set har vi præsenteret et teori-apparat, der kan bruges til at undersøge, hvordan det offentlige stiller krav om etiske produktionsforhold. Derudover giver teoriapparatet os mulighed for at analysere, hvilke metoder det offentlige kan benytte til at styre at disse krav

efterleves under kontraktperioden. Altså hvordan det offentlige arbejder med ansvarlig leverandørstyring i relation til etiske produktionsforhold.

# KONTEKST

# Politiske visioner og forpligtelser

I dette afsnit redegøres der for de politiske visioner og forpligtelser, der knytter sig til samfundsansvar i forbindelse med offentlige indkøb. Embedsmænd skal gennem deres praksis forvalte de politiske visioner og forpligtelser. Derfor præsenteres de politiske udmeldinger og politikker, som indkøbskonsulenterne skal agere i overensstemmelse med.

## Politisk fokus

Danske politikere har siden 90'erne været med til at sætte samfundsansvar på dagsordenen (Roepstorff, 2010:60). Siden halvfemserne er der således blevet formuleret handlingsplaner og oprettet en række initiativer, der skal rådgive danske virksomheder i, hvordan de kan tage ansvar for, at deres varer bliver produceret under ansvarlige forhold med hensyn til mennesker og miljø.

De fleste initiativer retter sig mod det private erhvervsliv som eksempelvis CSR-Kompasset.

I dag findes der imidlertid også en række initiativer, der sætter fokus på det offentlige samfundsansvar, herunder Forum for bæredygtige indkøb og Rådet for Samfundsansvar.

Rådet for Samfundsansvar<sup>7</sup> har blandt andet fremlagt en række anbefalinger for, hvordan Danmark skal vise globalt lederskab for ansvarlig vækst. I en af anbefalingerne lyder det, at *“samfundsansvar ikke blot vedrører virksomheder, men i høj grad også investorer og offentlige institutioner”* (Økonomi og indenrigsministeriet, 2013:11). Der findes ingen samlet opgørelser over, hvor mange penge det offentlige bruger på disse initiativer (Skagen, 2013).

Det sidste år har der været en række sager, hvor politikere har fremhævet, at danske virksomheder og instanser har et samfundsmæssigt ansvar. Disse sager er ligeledes med til at forme den virkelighed, som de offentlige indkøbere skal agere indenfor. Tre af de mest omtalte sager er Fairtrade By-sagen, sagen om underbetalte arbejdere på Københavns Kommunes byggeprojekter og Fabrikskollapset i Bangladesh. Nedenfor bliver der redegjort for de politiske udmeldinger i forbindelse med de tre sager.

---

<sup>7</sup> Rådets For Samfundsansvar blev oprettet under den tidligere regering. Rådets opgave er at rådgive regeringen om, hvordan den bedst muligt kan understøtte danske virksomheder og myndigheders arbejde med samfundsansvar (Rådet for samfundsansvar, 2013)

## Politiske udmeldinger

Fairtrade By-sagen startede den 30. Juli 2012 og var en juridisk strid mellem statsforvaltningen i Jylland, Aarhus Kommune og Økonomi- og Indenrigsministeriet. Sagen gik på, hvorvidt det var en legitim kommunal interesse at varetage fair trade hensyn gennem indkøb. Sagen udsprang af, at Aarhus Kommune havde meldt sig ind i Fairtrade By-konceptet. Som Fairtrade By forpligter en kommune sig til at købe en vis procentdel fair trade kaffe og the samt at lave oplysningskampagner om fair trade. Den 3. juli 2012 vurderede Statsforvaltningen i Jylland, at det var ulovligt, at Aarhus Kommune var Fairtrade By, da dette stred mod kommunalfuldmagtens almen nytte princip og lokalitetsprincip. Derudover fremhævede Statsforvaltningen at kommuner ikke må føre udenrigspolitik, hvorfor kommunen ikke kunne støtte fattige bønder uden for Danmark. Sagen blev således til en disput om, hvorvidt det er en legitim kommunal interesse at varetage fair trade hensyn gennem indkøb. Økonomi- og Indenrigsministeriet tog sagen op, da man anså den for at være af principiel karakter og afgjorde 3. maj i år, at det ikke er ulovligt for en kommune at efterspørge og købe fair trade produkter (Økonomi og indenrigsministeriet B, 2013). Nogle af begrundelserne lød på, at Danmark har forpligtet sig til at leve op til en arbejds- og menneskerettigheds konventionerne, samt at det offentlige er forpligtet til at tage et samfundsmæssigt ansvar: *“(...) aktører, der har mulighed for det, bør tage et samfundsansvar, og at det gælder såvel private virksomheder som offentlige myndigheder”* (Økonomi og indenrigsministeriet, 2013:21). Det tog imidlertid næsten et år inden Økonomi- og Indenrigsministeriet kom med en udtalelse, hvilket betød at kommunerne og dermed kommunale indkøbere i lang tid befandt sig i et ‘juridisk ingenmandsland’ (Terp, 2012).

I forbindelse med Bangladesh-kollapset udtalte den daværende handels- og investeringsminister, Pia Olsen Dyhr til Ritzau, at hun ville *“(...) stille krav om, at vi skal have åbnet leverandørister hele vejen rundt. Det skal give gennemsigtighed, så ngo'er med uvildige øjne kan sikre, at der er ordentlige arbejdsforhold. Også når danske repræsentanter ikke er på kontrolbesøg”* (DR, 2013). Udmeldingen var en opfordring til den danske tøjbranche, som hun i forlængelse heraf inviterede til et møde omkring forbedring af forholdene i tekstilindustrien. Som følge af Bangladesh-kollapset gik udenrigsministeriet også ind i problematikken og understregede at ministeriet ville *“Support company initiatives for increased transparency in their supply chains in Bangladesh”* (Udenrigsministeriet,

2013). Der er således et politisk ønske om, og opbakning til, en større grad af gennemsigtighed i den måde tøj produceres.

I Københavns Kommunes byggesag tog Københavns overborgmester Frank Jensen stilling til, at kommunen i højere grad skal tage et samfundsmæssigt ansvar ved kommunale byggeprojekter. Da det i starten af 2013 kom frem, at der ikke blev ført kontrol med, hvorvidt kommunale byggeprojekter levede op til de kontraktuelle forpligtelser om ordentlige løn og arbejdsforhold, udtalte Frank Jensen at *“vi er også nødt til at sige, at vi ikke bare kan blive ved med at basere kontraktindgåelser på tillid, vi er nødt til at følge systematisk op på, at de bilag man underskriver overholdes”* (Larsen B, 2013). I Københavns Kommune har den øverste politiske myndighed således udtrykt, at det ikke er nok at have tillid til at underleverandører sikrer ordentlige arbejdsforhold – det er nødvendigt at kontrollere, at leverandører sikrer overholdelse af de bilag, de skriver under på.

Nedenfor bliver der set på hvilke udmeldinger om etiske produktionsforhold, der findes i indkøbspolitikken hos de tre undersøgte offentlige instanser, Politiet (statsligt niveau), Region Hovedstaden (regionalt niveau) og Københavns Kommune (kommunalt niveau).

## Indkøbspolitik

Både i Staten, Region Hovedstaden og Københavns Kommunes indkøbspolitikker er der udtrykt et ønske om, at etiske hensyn skal spille en rolle, når der købes ind. I statens indkøbspolitik fra 2011 står der, *“(…) at samfundsansvar mere systematisk og konsekvent skal indgå i den statslige indkøbspolitik”* (Dansk Politi D, 2011). Derudover fremgår det, at staten opfordrer til, at der bliver stillet krav om efterlevelse af principperne bag Global Compact<sup>8</sup>. I statens indkøbspolitik står der endvidere, at efterlevelse af Global Compact bør understreges:

*“når en indkøbsaftale involverer leverandører med underleverandører eller aktiviteter i udlandet, og særligt i lande, hvor der er risiko for, at lokal lovgivning eller praksis er i*

---

<sup>8</sup> Global Compact blev etableret under FN i 2000 med det formål at sikre, at “markets, commerce, technology and finance advance in ways that benefit economies and societies everywhere” og som virksomheder fra hele verden kan tilslutte sig på frivillig basis (Global Compact, 2013). Global Compact bygger på 10 principper for beskyttelse af menneskerettigheder, arbejdsrettigheder, miljø og anti-korruption (Global Compact D, 2013).

*konflikt med Global Compact-principperne eller de konventioner, principperne bygger på” (Økonomistyrelsen B, 2010).*

Ligeledes oplyses det i Region Hovedstadens indkøbspolitik, at:

*“Indkøbspolitikken realiseres med respekt for nationale og internationale love og regler vedrørende menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder, miljø og antikorruption” (Region Hovedstaden, 2007:3)*

Københavns Kommune går videre, idet kommunen anser de kommunale indkøb som et redskab til at fremme politiske målsætninger: *“Indkøb er også et redskab til at løfte et samfundsmæssigt ansvar og realisere politiske målsætninger,” (Københavns Kommune, 2011:5).* Dette understreges yderligere af, at kommunen i relation til samfundsansvar beskriver, *“(…) at en krone anvendt på indkøb også er en krone, der arbejder for bæredygtighed for mennesker og miljø” (Københavns kommune, 2011:1).*

De tre offentlige instanser, som får opmærksomhed i dette speciale, har således udtrykt et ønske om, at indkøb sker med respekt for og hensyn til internationale konventioner omkring menneske- og arbejdstagerrettigheder. Det er disse indkøbspolitikker, som sætter de overordnede politiske krav og forventninger til, hvordan indkøb i de offentlige instanser skal gennemføres.

## Klageinstanser og offentligt ansvar

Det er ikke kun handlingsplaner, indkøbspolitikker og andre politiske udmeldinger, der er rammesættende for den virkelighed, som offentlige indkøb foretages i. Det er også væsentligt at nævne, at offentlige instanser har en risiko for at blive indklaget for ikke at leve op til sine forpligtelser. ‘Mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd’ er oprettet af tidligere erhvervs- og vækstminister, Ole Sohn, og et uafhængigt organ inden for den offentlige forvaltning (Økonomi og indenrigsministeriet, 2013:16). Mæglings- og klageinstitutionen behandler sager om overtrædelser af OECD's retningslinjer<sup>9</sup>. OECDs

---

<sup>9</sup> OECD står for Organisation for Economic Co-operation and Development. Organisationen har til formål, at fremme politikker som forbedrer social og økonomisk bæredygtighed for mennesker verden over (OECD, 2013).



retningslinjer beskriver, hvad der betragtes som ansvarlig virksomhedsadfærd i forhold til emner som menneskerettigheder, miljø og arbejdstagerrettigheder (Økonomi og indenrigsministeriet, 2013:16-17). Det er i midlertidig ikke kun private virksomheder, der kan indklages for Mæglings- og klageinstitutionen men derimod også offentlige instanser (Økonomi og indenrigsministeriet, 2013:21).

Som medlem af OECD har Danmark forpligtet sig til, at retningslinjerne udbredes og efterleves. *“Derfor skal danske offentlige virksomheder, statslige og regionale myndigheder og danske private og offentlige organisationer også efterleve retningslinjerne”* (Økonomi og indenrigsministeriet, 2013:16-17). Når det offentlige køber ind, skal de således påtage sig det samme ansvar, som politikerne forventer, at de private virksomheder gør *“(…) fordi disse [Offentlige instanser] i mange situationer opererer i sammenlignelige situationer med private virksomheder”* (Økonomi og indenrigsministeriet, 2013:16-17).

Det betyder således, at en kommune, en statslig institution eller en region kan indklages for Mæglings- og klageinstitutionen, hvis et indkøb medvirker til krænkelse af menneske- eller arbejdstagerrettigheder det sted, hvor produktionen foregår (Økonomi og indenrigsministeriet, 2013:21). Mæglings- og klageinstitutionen kan ikke sanktionere men offentliggør en offentlig udtalelse på baggrund af et mæglingsforløb eller en undersøgelse af forholdene<sup>10</sup> (Mæglings- og klageinstitution for ansvarlig virksomhedsadfærd, 2013). De offentlige indkøbere skal således også tage højde for, at deres arbejdsplads kan blive indklaget for Mæglings- og klageinstitutionen, hvis de gennem deres indkøb medvirker til krænkelser af menneske- eller arbejdstagerrettigheder.

Både politiske udmeldinger og indkøbspolitikker vidner om, at samfundsansvar er på den politiske dagsorden. Når indkøbskonsulenterne foretager indkøb, er de nødt til at forvalte disse politiske visioner og forpligtelser.

---

<sup>10</sup> I dette speciale, går vi ikke ind i diskussionen om, hvilken betydning det har, at mæglings- og klageorganet ikke har mulighed for at sanktionere. Det skal dog bemærkes, at der eksisterer en diskussion omkring dette emne (Madsen, 2010).

# Arbejdsbeklædning og tekstilbranchen

I dette afsnit bliver der tegnet et billede af tekstilbranchen med særligt fokus på arbejdsbeklædning. Dette skaber et indblik i de vilkår og udfordringer, der findes ved produktion af arbejdsbeklædning. Når det offentlige stiller krav om etiske produktionsforhold, når de køber arbejdsbeklædning, er det således i denne branche, at kravene skal efterleves.

## Arbejdsbeklædning i stor stil

Når danske sygeplejersker, politi eller parkeringsvagter iklæder sig deres daglige arbejdstøj, er dette købt af eller for det offentlige. Det offentlige leverer arbejdstøj til ansatte for at skabe identifikation af personalet eller for at beskytte mod særlige forhold som slid, brand, kemikalier og for at sikre en ordentlig hygiejne på arbejdspladsen. Samlet set vurderes det, at der købes arbejdsbeklædning til det offentlige i EU for omkring 2 milliarder kroner årligt (achACT, 2012). Der findes ikke nogen samlet opgørelse over, hvor meget arbejdstøj det offentlige i Danmark køber (Danmarks Statistik, 2013).

Leverandørerne der har vundet de tre ordrer på arbejdstøj til de offentlige instanser, er alle danske virksomheder. Stort set alt tøj, der produceres til danske virksomheder, foregår i dag uden for landet og først og fremmest i lande udenfor EU (Nielsen, 2010). Ved at outsource produktionen til lande med lavere lønninger og billigere produktionsomkostninger er det muligt at producere tøjet billigere (Locke, 2013:4).

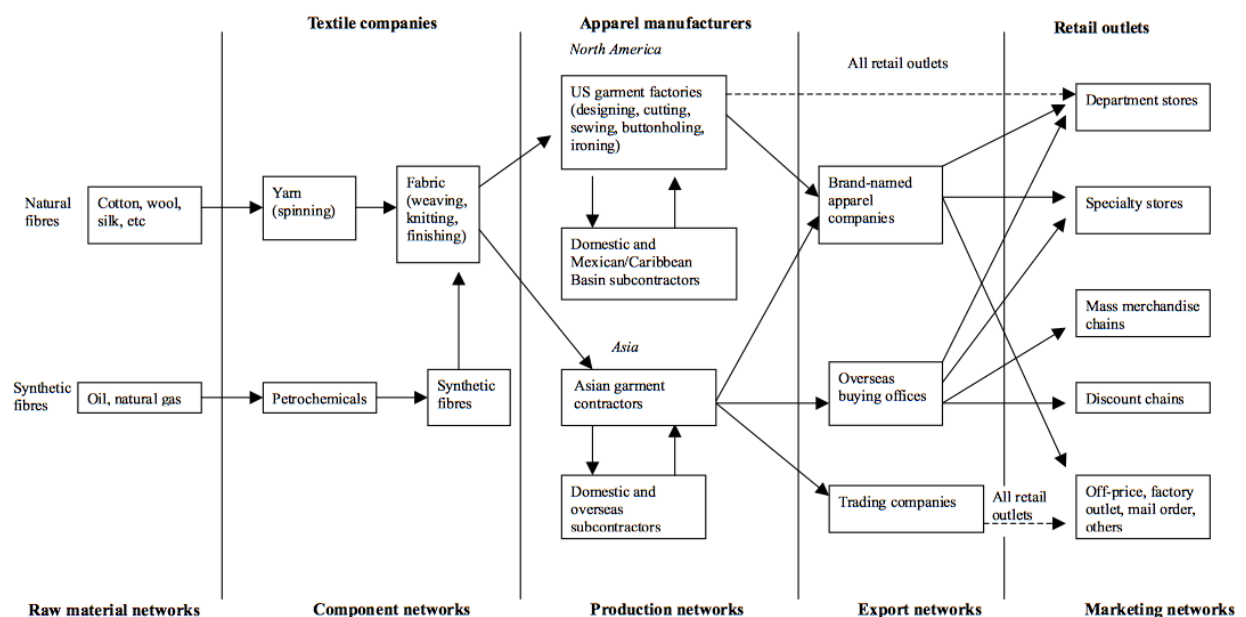
## Leverandørkæden i tekstilbranchen

Begrebet leverandørkæde bliver anvendt til at beskrive de systemer af virksomheder, organisationer, mennesker og ressourcer, der er involveret i at flytte et produkt fra producent til forbruger. Ronald Ballou definerer en leverandørkæde som:

*"(...) all those activities associated with the transformation and flow of goods and services, including their attendant information flows, from the sources of raw materials to end users"* (Pettersson og Segerstedt, 2013:357).

En leverandørkæde i tekstilbranchen er kendetegnet ved at være global og kompleks, fordi produktionen finder sted over hele verden. Produktionen af et enkelt stykke tøj kan let have været forbi en lang række lande: Knapperne kommer måske fra Kina, bomulden fra Usbekistan, farvning og vævning foregår muligvis i Indien og fabrikken, hvor tekstilerne sys til det endelige stykke tøj kan meget vel være placeret i Bangladesh eller Østeuropa (Gereffi & Memedovic, 2003). Figur 4 illustrerer kompleksiteten i en leverandørkæde af tekstil.

**Figur 4: Leverandørkæde i tekstilbranchen**



Source: Appelbaum and Gereffi (1994), p. 46.

Kilde: Gereffi & Memedovic, 2003

I appendiks findes København Kommune, Dansk Politi og Region Hovedstadens leverandørkæder. Det har imidlertid ikke været muligt at fremskaffe alle oplysninger på disse leverandørkæder.

## En global sektor med udfordringer

Ifølge ILO<sup>11</sup> er tekstilsektoren en af de mest globale sektorer. På verdensplan beskæftiger tøj, tekstil og sko-sektoren til sammen over 60 millioner mennesker (ILO A, 2013). Dette betyder at tøjproduktionen ikke kun er spredt geografisk, men også at den foregår under forskellige økonomiske, lovgivningsmæssige, kulturelle og politiske forhold (Pedersen, 2006). Dette vanskeliggør at arbejde med at sikre etiske produktionsforhold i alle dele af kæden. Richard M. Locke, udgav denne sommer bogen ‘The Promise and Limits of Private Power’ der handler om arbejdsforhold i tekstilbranchen (Locke, 2013). I bogen beskriver han, hvor kompleks organiseringen af tekstilbranchen er, og understreger de faktorer der kendetegner sektoren:

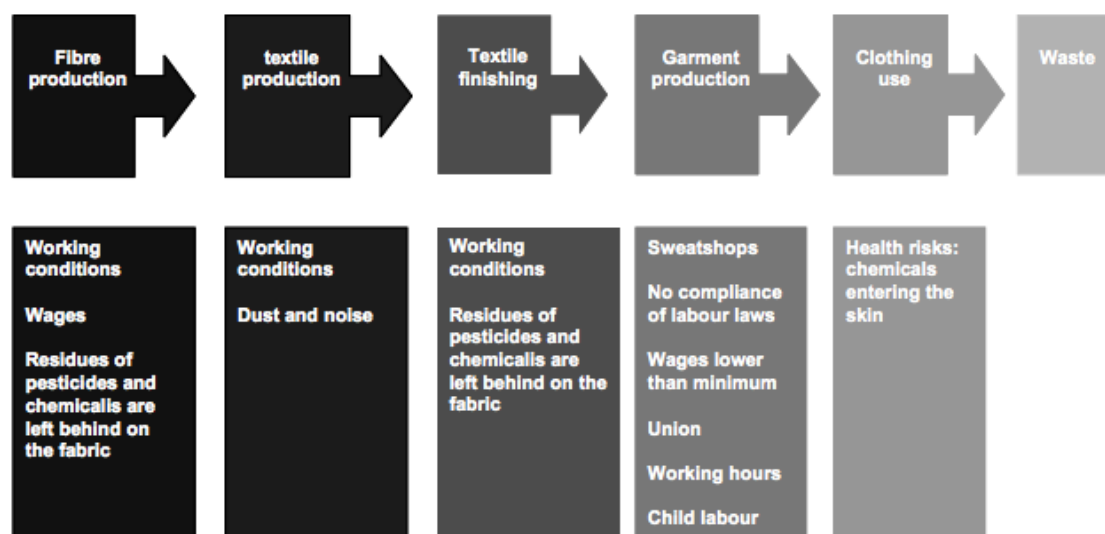
*“Fragmented and globally dispersed production, multiple tiers and actors within each supply chain, suppliers producing for multiple brands, short lead times and tight margins, and the key role lead buyers play in orchestrating this entire process” (Locke, 2013:8).*

Fremstilling af råmateriale, fremstilling af delelementer og selve syarbejdet foregår ofte i lande, hvor der sker krænkelse af menneske- og arbejdstagerrettigheder (Røndal, 2013). I nedenstående figur er der et overblik over hvilke udfordringer, der findes i de forskellige i fremstillingen af tekstil:

---

<sup>11</sup> FN's internationale labour organization

Figur 5: Udfordringer i tekstilbranchen



*Social issues in the textile industry*

Kilde: Michiel Yperen, 2013:7.

I bomuldsproduktionen er der store udfordringer med svingende og lave bomuldspriser, hvilket kan gøre det svært for den enkelte bomuldsbonde at forsørge sig selv og sin familie. Forarbejdningen af bomuld til tråd eller tekstil kan ligeledes være forbundet med en række arbejdsrelaterede sygdomme – herunder forgiftning og allergiske reaktioner ved kontakt med de kemikalier, der bruges til forarbejdning af råvæven (Mensink, 2013). Hvis en offentlig instans vil sikre etiske produktionsforhold ved fremstilling af arbejdsbeklædning, er der således flere led i produktionen, hvor det kan være relevant at sætte ind (Locke, 2013). I de nedenstående to afsnit laver vi et nedslag og viser hvilke udfordringer, der findes i selve sy arbejdet. Dette led er den del af produktionen, der er tættest på de danske virksomheder, der får produceret tøjet. Hvis en dansk virksomhed ønsker at arbejde med at sikre etiske produktionsforhold i leverandørkæden, er dette et naturligt sted at starte.

## Udfordringer på tekstilfabrikken

I nogle lande er tekstilbranchen en af de eneste muligheder for at bevæge sig fra den uformelle til den formelle sektor, blandt andet fordi et job som syersker er et af de få accepterede jobs for kvinder (Nordås, 2004). Syersker i tekstilbranchen er primært af ufaglærte unge kvindelige arbejdere, hvoraf en stor andel ofte er immigranter i eget land

(Locke: 2013). Derudover eksisterer der flere eksempler på børnearbejde i forbindelse med syarbejdet. Ifølge et studie fra ILO bliver børnearbejde benyttet på tekstilfabrikker i en række lande, deriblandt Bangladesh, Colombia, Egypten, Indien og Pakistan. Mørketal gør det imidlertid svært at estimere omfanget (Plastina, 2009:5).

En del af de arbejdsmiljømæssige udfordringer der findes i produktionen, knytter sig til indeklimaet på de fabrikker, hvor syerskerne arbejder. Under klipning bliver der udskilt støv, hvilket kan forårsage luftvejssygdomme og allergier. Der kan ligeledes opstå arbejdsskader, når syerskerne benytter gamle maskiner og foretager de samme bevægelser over lange perioder. Ifølge ILO er det anerkendt, at syersker arbejder under "hazardous" arbejdsforhold (Schachter, 2011).

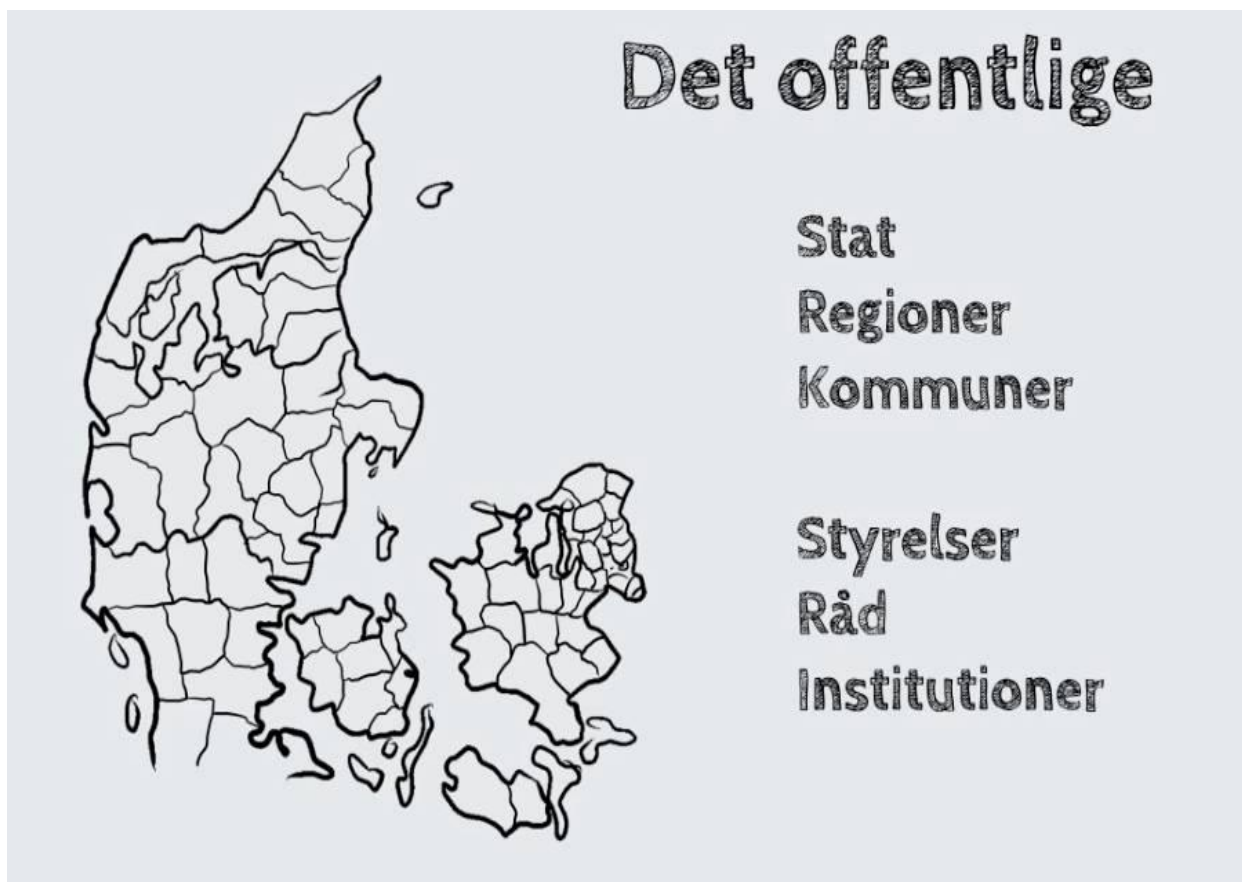
Derudover er der problemer knyttet til foreningsfrihed og lønforhold. I de fleste lande er fagforeninger lovlige, med undtagelse af Kina og Vietnam. På trods af dette er der få lande, hvor der er aktive fagforeninger på tekstilfabrikkerne. Det betyder, at ansatte i produktionen har ringe kår for at forhandle om løn og arbejdsomfang. Overarbejde er således også velkendt i tekstilbranchen. Enten fordi kvinderne ønsker at tjene nok til at kunne forsørge sig selv, men også fordi produktionsvirksomhederne har en stor ordre, der skal være færdig og derfor må bede de ansatte om at blive længere. I flere situationer fører dette til tvungent overarbejde, ligesom det kan betyde, at fabrikken outsourcer dele af en ordre til endnu en underleverandør. (Locke, 2013:14).

Sy arbejdet er således forbundet med risici for, at ILO's grundlæggende konventioner bliver krænket.

## Det offentlige som indkøber

I dette afsnit vil det blive gennemgået, hvilke regler offentlige instanser skal handle indenfor, når de foretager indkøb af en vis størrelse og hvilke muligheder for at stille etiske krav til produktionen, som findes inden for disse regler.

Det offentlige består først og fremmest af staten, regionerne og kommunerne. Derunder ligger en række styrelser, råd og støttede institutioner (Udbudsportalen, 2013).



Hvert år køber det offentlige i Danmark ind for omkring 290 milliarder kroner svarende til en sjettedel af det danske BNP (Erhvervs- og Vækstministeriet B, 2013). Europa-Kommissionen definerer et offentligt indkøb som “(...) *gensidigt bebyrdende aftaler, der indgås skriftligt mellem en leverandør på den ene side og en ordregivende myndighed på den anden, og som til genstand har køb, leasing eller leje med eller uden forkøbsret af varer*” (Europa-kommissionen, 1997:7). Nedenfor ses på den lovgivning, der danner rammen om offentlige indkøb.

## Lovgivning

Når en offentlig institution ønsker at foretage et indkøb, er indkøbets omfang afgørende for hvilke love, der skal overholdes, og dermed hvordan indkøbet skal foregå. Hvis institutionen køber ind for mere end 1.489.820 kroner, skal indkøbet foregå indenfor rammerne af EU's udbudsdirektiver (Statens og Kommunernes Indkøbscentral, 2010:7). Hvis der bliver købt ind for en mindre sum penge, skal indkøbet følge reglerne i den danske tilbudslov (Europa-Kommissionen, 1997:1). De tre cases, der bliver undersøgt i dette speciale, ligger alle over tærskelværdien og er derfor omfattet af udbudsdirektiverne. Derfor bliver der i dette afsnit redegjort for hvilke rammer EU's udbudsdirektiver sætter for, at offentlige instanser i Danmark kan stille etiske krav til produktionen af de varer, det offentlige køber.

Før de lovgivningsmæssige rammer gennemgås, er det nødvendigt at nævne, at der inden for jura findes flere fortolkninger af de samme lovtekster (Nielsen, 2005). I dette afsnit er det forsøgt at redegøre for udbudsdirektiverne så neutralt som muligt for at give læseren mulighed for at forstå den kontekst, de offentlige indkøb nødvendigvis må forstås i. Dette gøres ved at tage udgangspunkt i kilder fra EU.

## Udbudsdirektiverne

Det første udbudsdirektiv blev vedtaget i 1970 og havde til sigte at skabe gennemsigtighed om offentlige indkøb (Steinicke og Groesmeyer, 2008). Siden 70'erne er der kommet nye direktiver til, og nogle af de gamle direktiver er blevet slået sammen. I dag er direktiv 2004/17/EF og 2004/18/EF gældende (Europa-Kommissionen, 2010:5). I Juni i år indgik Europa-Parlamentet, rådet og Europa-Kommissionen en politisk aftale om nye udbudsdirektiver. Når udbudsdirektiverne i løbet af 2013 er formelt vedtaget skal Danmark implementere dem i lovgivningen i løbet af to år (Erhvervs- og Vækstministeriet B, 2013). Dermed er de nye udbudsdirektiver ikke gældende for de indkøb, vi kigger på i dette speciale, hvorfor vi nedenfor tager udgangspunkt i de eksisterende udbudsdirektiver.

Formålet med udbudsdirektiverne er, at alle virksomheder inden for det indre marked samt Norge, Island og Liechtenstein<sup>12</sup> får en mulighed for at deltage i konkurrencen om at vinde

---

<sup>12</sup> Disse lande er med i det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, hvilket giver dem ret til at byde på EU udbud.



offentlige ordrer (Europa-Kommissionen, 1997:4). Dette skal være med til at sikre, at det offentlige får varer eller ydelser af god kvalitet til en konkurrencedygtig pris. Derudover skal udbudsdirektiverne være med til at begrænse risikoen for korruption og svindel med offentlige midler (Europa-Kommissionen, 2010:20). For at fremme disse formål skal offentlige opgaver sendes i udbud, hvilket betyder, at det er offentligt, hvad en offentlig instans efterspørger. Dermed har alle leverandører på markedet mulighed for at byde, og den offentlige instans i Danmark kan ikke bare tildele ordren til en Dansk virksomhed, fordi den er dansk, da offentlige instanser er forpligtet til at vurdere alle tilbud på lige vilkår.

Udbudsdirektiverne giver mulighed for at indgå offentlige indkøbsaftaler ved brug af tre forskellige udbudsprocedurer: *Offentligt udbud*, *begrænset udbud* og *udbud efter forhandling* (Europa-Kommissionen, 1997:21-22). Politiets indkøb af nye uniformer er et begrænset udbud, mens det regionale indkøb af hospitalsbeklædning og det kommunale indkøb af profilbeklædning foregik som offentligt udbud. Derfor bliver begge disse to udbudsprocedurer kort skitseret nedenfor<sup>13</sup>.

Både offentlige udbud og begrænsede udbud bliver offentliggjort i EU-tidende, gennem den internetbaserede TED-database ([ted.europa.eu](http://ted.europa.eu)). På den måde kan leverandører fra hele EU samt Norge, Island og Liechtenstein få kendskab til indkøbet og byde på ordren (Europa-Kommissionen, 1997:4).

Ved **offentlige udbud** kan alle interesserede leverandører afgive et bud (Europa-Kommissionen, 1997:21). Ved **begrænset udbud** skal interesserede leverandører først indsende en ansøgning til den offentlige myndighed, der gennem EU-tidende har offentliggjort, hvad der ønskes tilbud på. På baggrund af de økonomiske og tekniske udvælgelseskriterier<sup>14</sup> udvælger den offentlige myndighed minimum fem leverandører, der kan få lov til at byde på opgaven/ordren. Der er således to etaper i begrænset udbud – en prækvalifikationsrunde og en egentlig tilbudsrunde (Udbudsportalen B, 2013).

---

<sup>13</sup> Udbud efter forhandling bliver ikke gennemgået, men det kan kort nævnes, at ”*Udbud efter forhandling er en procedure, hvorved en ordregivende myndighed henvender sig til bestemte leverandører efter dens valg og forhandler kontraktens vilkår*” og ”*Denne fleksible udbudsform kan kun benyttes, når der foreligger ekstraordinære kontraktindgåelsesomstændigheder*” (Europa-Kommissionen, 1997:22).

<sup>14</sup> Kriterierne handler typisk om, at tilbudsgiverne skal have en bestemt økonomisk/finansiell formåen og en bestemt teknisk/faglig formåen (Udbudsportalen B, 2013).

Med undtagelse af prækvalifikationsrunden følger begrænsede udbud og offentlige udbud den samme procedure: Den offentlige myndighed fremlægger i sit udbudsmateriale hvilken vare eller serviceydelse, der efterspørges, og potentielle leverandører kommer på den baggrund med et tilbud. Efter tilbudsfristen går den offentlige myndighed i gang med at vurdere, hvem der skal tildeles ordren eller opgaven. For at være sikker på at tildelingen af en opgave sker ud fra et princip om ligebehandling, skal det fremgå tydeligt i udbudsmaterialet, hvordan tilbuddene bliver vurderet. Derfor skal den offentlige institution altid opstille kriterier, som tilbuddene bliver bedømt på baggrund af. Tildelingen af opgaven kan godt ske efter kriteriet *'laveste pris'*, men i mange situationer sker tildelingen af en opgave ud fra en samlet vurdering af flere kriterier end pris (eksempelvis kvalitet, eller leveringssikkerhed), – dette kaldes med udbud-termer *'det økonomisk mest fordelagtige tilbud'* (Europa-Kommissionen, 2010:37).

De tre cases vi ser på er alle valgt på baggrund af, at det var det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

## **Sociale og etiske hensyn ved offentlige indkøb**

EU-kommissionens vejledning fra 2010 *'Sociale hensyn ved indkøb - En vejledning i mulighederne for at tage sociale hensyn ved offentlige indkøb'* beskriver mulighederne for, at offentlige instanser kan tage *'sociale hensyn'* ved indkøb og samtidig overholde udbudsdirektiverne (Europa-Kommissionen, 2010:7).

Sociale hensyn ved indkøb defineres her som:

*"(...)hensyn til en eller flere afgørende sociale aspekter: Beskæftigelsesmuligheder, værdigt arbejde, overholdelse af sociale rettigheder og arbejdsmarkedsrettigheder, social integration (herunder handicappede), lige muligheder, tilgængelighed, design for alle under hensyntagen til bæredygtighedskriterier og spørgsmål i tilknytning til etisk handel"* (Europa-Kommissionen, 2010:7).

Overordnet set er der fire måder, der gennem indkøb kan tages sociale hensyn i offentlige indkøb, hvoraf kun to af dem omhandler det, vi i dette speciale forstår som etisk produktion. Alle fire muligheder er beskrevet nedenfor. Ved at redegøre for de fire forskellige muligheder

bliver det tydeliggjort hvilke lovgivningsmæssige rammer, der er for krav til *etisk produktion* når det offentlige køber ind.

### **Muligheder for sociale og etiske krav**

En offentlig myndighed kan beslutte at inddrage sociale krav til **kontraktens genstand**.

Kontraktens genstand "*vedrører den vare, den tjenesteydelse eller det arbejde, som den ordregivende myndighed ønsker at købe*" (Europa-Kommissionen, 2010:23). Det kan eksempelvis angives, at en skole skal bygges, så kørestolsbrugere har adgang til skolen. Dette stiller dog ikke krav til bestemte forhold for de, der bygger skolen: "*Derimod kan arbejdsforholdene for de arbejdere, som bygger skolen, ikke indgå i kontraktens genstand, da de ikke er knyttet til den, men kun til den måde, hvorpå den offentlige indkøbskontrakt udføres*" (Europa-Kommissionen, 2010:23). Altså kan der ikke gennem krav til kontraktens genstand stilles krav til produktionen af den.

Den anden strategi en myndighed kan benytte er at **udelukke tilbudsgivere**. Den offentlige instans kan således udelukke tilbudsgivere "*fra at få tildelt offentlige kontrakter, hvis de er kendt skyldig i tidligere forseelser*" (Europa-Kommissionen, 2010:21). På den måde kan en offentlig instans beslutte at udelukke tilbudsgivere, der eksempelvis har brudt sig mod menneske- og arbejdstagerrettigheder - og som er blevet dømt for det. Der er imidlertid en række begrænsninger ved at bero sig på lovsystemet til at sikre, at sociale og etiske krav overholdes. For det første er den offentlige instans ikke sikret mod fremtidige lovbrud fra nye leverandører. Derudover er der mange etiske og sociale krav, der går ud over de nationale love. (Pedersen og Andersen, 2006:234). Eksempelvis er det værd at nævne, at der er flere lande udenfor EU, hvor ILO konventionerne ikke er ratificeret. Brud på konventionerne vil således ikke blive straffet ved en domstol. Eksempelvis har Kina hverken ratificeret konvention 87 og 98, der sikrer retten til foreningsfrihed eller konvention 29 og 105, der forbyder tvangsarbejde (Skåne Regional Council et al., 2010:15). Sidst men ikke mindst kan det være svært at bero på tidligere domme, hvis produktionen foregår i lande med svage institutionelle systemer (Pedersen og Andersen, 2006:234).

En offentlig myndighed kan inddrage sociale hensyn igennem **tildelingskriterierne**. Hvis en offentlig instans vælger at tildelingen af en ordre/opgave, skal vurderes ud fra det økonomisk mest fordelagtige tilbud, betyder det, at den offentlige instans også vurderer ud fra andre

kriterier end pris. De kriterier som den offentlige instans vælger at inddrage her, skal imidlertid formuleres på en måde, så ”(...) *de vedrører kontraktens genstand*” (Europa-Kommissionen, 2010:37) og så kriterierne er ”(...) *tilstrækkeligt specifikke og objektivt målbare*” (Europa-Kommissionen, 2010:39). Dette kan eksempelvis være krav til en serviceydelse, hvor et af tildelingskriterierne går på, at opgaven skal udføres på en måde som tilgodeser fx de ældre, der skal have pleje. Dette kan for eksempel være at kræve, at de ældre har mulighed for at blive vasket af en af samme køn. Kriterierne der inddrages kan dog ikke vedrøre måden, hvorpå en vare er produceret (Europa-Kommissionen, 2010:37-39).

Derudover kan en offentlig instans stille krav til fasen efter kontrakten er tildelt. Her kan den offentlige myndighed kræve at den virksomhed, der tildeles kontrakten, skal opfylde visse betingelser ved **udførelsen af kontrakten**. Hvis kontrakten omhandler indkøb af en vare, vil udførelsen af kontrakten dække over produktionen af denne vare. Krav til udførelsen af kontrakten skal dog være nævnt i udbud- og kontraktmaterialet. Ifølge Europa-Kommissionens vejledning kan der således stilles krav om, hvordan offentlige varer bliver produceret: ”*Vilkårene kan blandt andet have til formål at (...) overholde substansen i de grundlæggende ILO-Konventioner*” (Europa-Kommissionen, 2010:44). Derudover fastsætter Europa-Kommissionen, at betingelser vedrørende kontraktens udførsel er:

”(...) *den mest passende fase i proceduren at medtage sociale hensyn vedrørende ansættelse af og arbejdsforholdene for de arbejdstagere, som er involveret i kontraktens udførelse*” (Europa-Kommissionen, 2010:44).

Indarbejdelse af disse krav bør imidlertid afvejes i forhold til muligheden for at overvåge opfyldelsen af kravene. Dette understreges:

”(...) *for at undgå at tilføje yderligere krav, som ikke kan overvåges eller ikke bliver overvåget effektivt. Dette indebærer kontraktstyring og overvågning af overholdelsen*” (Europa-Kommissionen, 2010:46).

Det er altså muligt at stille etiske krav til produktionen af de varer en offentlig instans køber, men dette stiller dog samtidig krav til den offentlige myndighed om at kontrollere, at disse krav efterleves i kontraktperioden.

## Afrunding på kontekst

I de foregående afsnit er det blevet påvist, at der eksisterer et politisk ønske om, at offentligt arbejdstøj skal produceres under ordentlige forhold. Arbejdstøj produceres imidlertid ofte i lande, der er kendt for krænkelse af ILO's arbejdstagerrettigheder. Der er således mange led i en leverandørkæde af tekstil, hvor den offentlige instans skal være opmærksom, hvis den ønsker at stille krav om etiske produktionsforhold. På baggrund af udbudsdirektivet må en offentlig instans ikke tildele en opgave på baggrund af ordentlige arbejdsforhold for dem, der producerer arbejdstøjet. Den offentlige instans kan derimod kræve at den leverandør, der vinder udbuddet, skal sørge for at producere varen under etiske produktionsforhold. Hvis den offentlige instans vælger at stille krav til kontraktens udførelse, skal den offentlige instans kontrollere, at kravene efterleves under kontraktperioden.

# ANALYSE

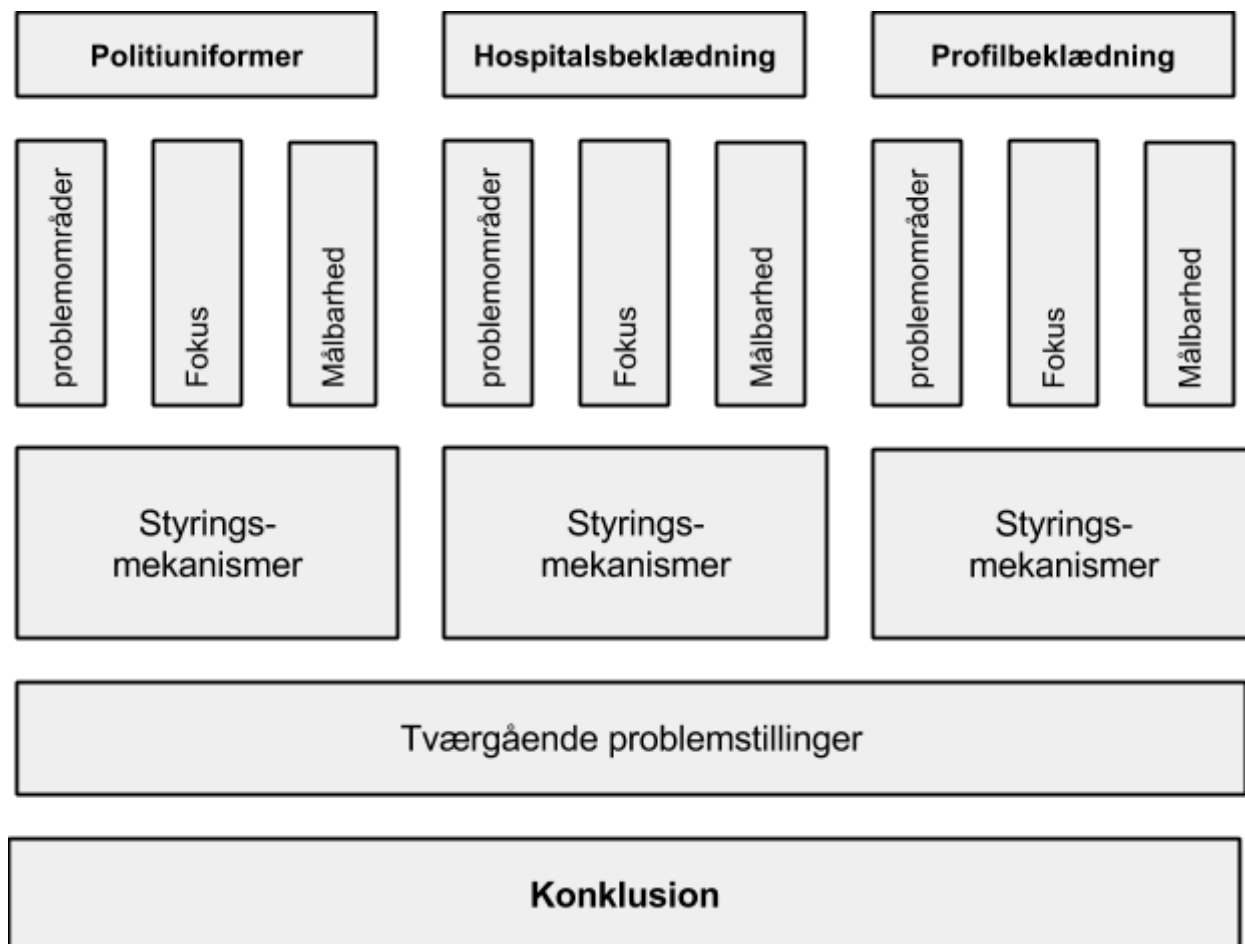
## Analyselstrategi

I de følgende afsnit analyseres og diskuteres de tre cases. Først ser vi på styringseffektiviteten i udbud- og kontraktmateriale og fremlægger det fundament, som indkøbere i hver case må forventes at 'styre' på baggrund af. I denne del af analysen tager vi udgangspunkt i arbejdsspørgsmålet; *hvilke krav til etisk produktion stiller Dansk Politi, Region Hovedstaden og Københavns Kommune?*

I analysedel to analyseres hver case ud fra hvilke styringsmekanismer, der bruges til at sikre, at de etiske krav efterleves hos leverandøren. I dette analyseafsnit tages udgangspunkt i arbejdsspørgsmålet; *hvordan sikrer de tre offentlige instanser, at krav om etisk produktion efterleves?* I dette afsnit inddrager vi udbud- og kontraktmateriale, interview med indkøbskonsulent ved det konkrete indkøb samt interview med leverandøren af den pågældende ordre. Dette giver et samlet billede af styring, som den varetages af den offentlige instans, og som den opleves af leverandøren.

I diskussionen tager vi udgangspunkt i arbejdsspørgsmålet; *hvilke forhold i den eksisterende praksis udfordrer efterlevelse af de etiske produktionskrav?* Her ser vi ikke på de enkelte cases adskilt men opfatter derimod vores cases som en samlet empirisk pulje, som vi med afsæt i, har lokaliseret fire barrierer. I figur 6 er der givet et visuelt overblik over analysestrategien.

Figur 6: Analysestrategi





# Dansk Politis indkøb af uniformer

Dansk Politi har ca. 14.000 ansatte fordelt på polititjenestemænd (ca. 11.000), jurister (ca. 625), kontoransatte (ca. 1.700) samt civilt ansatte og elever (ca. 650) (Dansk Politi A, 2011:4). I 2011 blev beklædningen til politiets tjenestemænd sat i udbud. Et af formålene med at sætte uniformerne i udbud var, at Dansk Politi ønskede at reducere udgifterne til politiets uniformer og øvrige beklædning (Dansk Politi A, 2011). En analyse af politiets forbrug af uniformsgenstande i 2008-2010 viste, at det gennemsnitlige årsforbrug til beklædning var på ca. 30 millioner kroner.

Udbuddet omfattede fem delaftaler og Dansk Politi indgik en rammeaftale med én leverandør pr. delaftale (Dansk Politi B, 2011:5-6).

- Delaftale 1: Operationel uniform
- Delaftale 2: Repræsentativ uniform
- Delaftale 3: Strik
- Delaftale 4: Fodtøj
- Delaftale 5: Motorcykeludstyr

Aftalerne dækker løbende levering af uniformer til politiets ansatte, som bestiller tøjet igennem et bestillingssystem. Aftaleperioden løb fra den 1. november 2011 til den 31. oktober 2013 – med mulighed for to forlængelser af et års varighed. I dette speciale har vi taget udgangspunkt i delaftale to, som omfatter repræsentativ uniform. Herunder benklæder, jakke, kasketter, samt små mængder graviditetsbukser (Dansk Politi B, 2011:5). Delaftale to er vundet af Mammut Workwear A/S<sup>15</sup>, der netop har forlænget sin kontraktperiode med endnu et år (Leverandør DP, 2013:3). Figur 7 viser de tilgængelige oplysninger på Mammuts leverandørkæde. Denne findes i appendiks. Ordren blev tildelt på baggrund af følgende tildelingskriterier:

- *Pris: Vægter 60% ved tildelingen*
- *Kvalitet: Vægter 20% ved tildelingen*

---

<sup>15</sup> Herefter benyttes blot Mammut, når der henvises til virksomheden Mammut Workwear A/S

- *Logistik og leveringssikkerhed: Vægter 20% ved tildelingen “(Dansk Politi B, 2011:10).*

Mammut har således vundet ordren ved at præsentere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Før kontraktindgåelsen er der ikke vurderet på, hvorvidt Mammut arbejder på at sikre etiske produktionsforhold. Dansk Politi har imidlertid stillet etiske produktionskrav til kontraktens udførelse. Disse krav har Mammut skrevet under på ved kontraktindgåelsen.

## Dansk Politi: Grundlaget for styring

I dette analyseafsnit ser vi på hvilke etiske produktionskrav, der fremgår af udbud- og kontraktmaterialet. Med udgangspunkt i Kolk, Tuldurs og Welters tre kategorier *problemområder*, *fokusering* og *målbarhed* ser vi nærmere på, hvor klare i målet Dansk Politi er ved dette indkøb af politiuniformer og dermed hvilket grundlag for styring, der eksisterer i aftalen mellem Mammut og Dansk Politi.

### Problemområder: Etisk produktion

Herunder lokaliserer vi hvorvidt Dansk Politi stiller krav til etiske produktionsforhold i udbud- og kontraktmaterialet. I rammeaftalens bilag 5 'Virksomhedens samfundsansvar' fremgår det, at Dansk Politi ønsker, at Mammut overholder Global Compact principperne ved produktion af uniformerne (Dansk Politi D, 2011). Principperne i Global Compact dækker en række normative principper om, hvordan en virksomhed 'bør' opføre sig i forhold til menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder, miljø og anti-korruption. Ud af de 10 Global Compact principper er det principperne 3-6, som dækker det, som vi har valgt at kalde *etiske produktionsforhold*. Disse principper beskriver, at virksomheder bør; opretholde organisationsfrihed og effektivt anerkende retten til kollektiv forhandling; støtte udryddelse af alle former for tvangsarbejde; støtte effektiv afskaffelse af børnearbejde og eliminere diskrimination i arbejds- og ansættelsesforhold (Dansk Politi D, 2011). Derudover bliver der refereret til en række ILO konventioner<sup>16</sup>. Af de otte grundlæggende konventioner, står seks af dem nævnt. Det skal dog nævnes, at Dansk Politi fremhæver overholdelse af samtlige konventioner i deres gennemgang af hvilke Global Compact principper, der skal overholdes (Dansk Politi D, 2011:1-2).

Der henvises dermed til et internationalt anerkendt sprog om etiske produktionsforhold, hvilket gør det mere tydeligt for en leverandør, hvilke etiske produktionsforhold det forventes, at han efterlever. Dansk Politi stiller således krav til kontraktens udførelse: Politiuniformerne skal være produceret under etiske produktionsforhold med respekt for ILO's otte grundlæggende konventioner.

### Fokus: Konkretisering af ansvaret for etiske produktionsforhold

---

<sup>16</sup> I kontrakt- og udbudsmaterialet nævnes følgende ILO konventioner: 29, 105, 138, 183, 87, 98, 135, 26, 131, 1, 30 og 155.

*Fokus* handler om, hvorvidt det er tydeligt, hvad det etiske produktionsforhold dækker over, og hvem der bærer ansvaret (Kolk et. al, 1999:160-163). En vigtig udfordring ved produktion af arbejdstøj knytter sig til lange og globale leverandørkæder, der ofte eksisterer i tekstilsektoren. Her er det centralt hvilken *ansvarsfordeling*, der er mellem køber, leverandør, underleverandører og producenter. Da Mammut vandt ordren på produktion af politiuniformer, skrev virksomheden under på, at *“leverandøren skal opfylde de i bilag 5 anførte krav til etik i produktionen.”* (Dansk Politi C, 2011:6). Der er ikke i udbud- og kontraktmaterialet oplistet nogen former for geografisk differentiering eller nogle former for krav, der knytter sig til produktionssted eller tekstilbranchen. Men det fremgår, at hvis Mammut anvender *“underleverandører, hæfter denne for sine underleverandørers ydelser på ganske samme måde som for sine egne ydelser”* (Dansk Politi C, 2011:8). Mammut er altså ansvarlig for at underleverandørerne producerer under etiske produktionsforhold. Det fremgår ikke hvor mange led i leverandørkæden, der opfattes som underleverandører (Dansk Politi C, 2011:5). Det er til enhver tid Mammuts ansvar selv at kunne dokumentere, at krav om etiske produktionsforhold efterleves (Dansk Politi C, 2011:6).

## Målbarhed

I dette afsnit bliver der set på, hvorledes efterlevelse af krav om en etisk produktion vil blive målt, og om der er klare tidshorisonter forbundet med at rette op på eventuelle brud på disse krav.

Det fremgår af udbud- og kontraktmaterialet, at Dansk Politi som *“hovedregel ikke [vil] anmode om nærmere dokumentation for, at Leverandøren (...) lever op til ovenstående krav til produktionsprocesser og -metoder”*, men at dokumentation skal kunne fremsendes indenfor en måned, hvis den alligevel efterspørges (Dansk Politi D, 2011). En fyldestgørende dokumentation indebærer ifølge udbud- og kontraktmaterialet; at leverandørens ledelse erklærer, at den løbende sikrer overholdelsen af de etiske hensyn; en beskrivelse af praktiske tiltag, der sikrer dette, samt at leverandøren kan fremvise resultatmålinger for denne indsats. Det sidste kan blandt andet være rapportering i form af en COP-rapport via Global Compact eller rapportering i overensstemmelse med Global Reporting Initiative (Dansk Politi D, 2011:3). Både Global Compact og Global Reporting Initiative er initiativer, der kan karakteriseres som egenmonitorering og selvrapportering, idet virksomheden selv står for at formidle virksomhedens arbejde med samfundsansvar - dog efter en bestemt skabelon (Global reporting, 2013), (Brown, 20007), (Global Compact B, 2013).

Hvis der under kontraktperioden opstår “*konkret begrundet mistanke*” om, at leverandøren ikke lever op til de etiske krav, vil Dansk Politi foretage en konkret vurdering af dette. Det fremgår ikke, hvad der forstås ved *konkret begrundet mistanke*, men ved tilfælde af konkret begrundet mistanke, skal leverandøren ”*straks*” kunne fremsende dokumentation for, at kravene om etisk produktion overholdes (Dansk Politi D, 2011). Ved konkret begrundet mistanke skal leverandøren fremsende en skriftlig redegørelse, samt dokumentere under hvilke produktionsprocesser uniformerne er fremstillet. Det kræves, at leverandøren kan redegøre for:

*“(...) hvorledes Leverandøren har tilrettelagt sine egne produktionsprocesser eller -metoder, (...) i hvilket omfang Leverandøren ved sin adfærd i forbindelse med opfyldelse af Rammeaftalen har kunnet påvirke opfyldelsen i øvrigt, herunder ved valg af underleverandører”* (Dansk Politi D, 2011).

Redegørelse og dokumentation “*(...) skal i fornødent omfang være ledsaget af attester, hvori det attesteres under hvilke produktionsprocesser*” varen er fremstillet (Dansk Politi D, 2011). Der er ikke nogen uddybning af hvilke attester, der her refereres til. Derudover fremgår det ikke, hvordan Dansk Politi konkret vil vurdere det fremsendte materiale, herunder hvordan leverandøren vurderes at efterleve eller bryde med kravet om etisk produktion (Dansk Politi D, 2011).

### **Delkonklusion: Grundlaget for styring**

Dansk Politi stiller krav om etisk produktion. Kravene danner imidlertid ikke grundlag for en effektiv styring, idet de ikke er specificeret i forhold til tekstilbranchen og de udfordringer, der findes i denne branche. Derudover er det uklart hvor mange led i leverandørkæden Mammut har ansvaret for, og hvordan Mammut bliver målt på, hvorvidt kravene efterleves.

Ifølge EU’s udbudsdirektiv skal offentlige instanser kontrollere, at deres leverandører lever op til de krav, de har stillet. I næste afsnit ser vi således på, hvordan Dansk Politi gennem styring søger at sikre, at leverandøren lever op til kravene om etisk produktion under kontraktperioden.

## Dansk Politi: styring under kontraktperioden

I denne analysedel bliver der set på hvilke styringsmekanismer, Dansk Politi benytter sig af for at sikre, at leverandøren lever op krav om en etisk produktion, når først kontraktperioden løber. Dette sker på baggrund af udbud- og kontraktmaterialet samt interviews med indkøberen fra Dansk Politi og leverandøren til Dansk Politi.

### Vurdering af underleverandører

Leverandøren til Dansk Politi og indkøberen fra Dansk Politi anser begge de lange og globale leverandørkæder som noget, der besværliggør arbejdet med at sikre, at de etiske krav overholdes (Indkøber DP, 2013), (Leverandør DP, 2013): *“Hvis man havde fem underleverandører i Europa, og man flyttede noget ud til Østen (...) Man mister jo også noget kontrol ved det (...) så begynder billedet at blive lidt mere tåget”* (Indkøber DP, 2013:10). Sådan forklarer Indkøberen fra Dansk Politi sin skepsis. Og netop ved produktion i Østen er der områder, som Indkøberen fra Dansk Politi er særlig skeptisk overfor:

*“Det er jo ikke fordi, vi skal mistænkeliggøre alle kinesere, men omvendt så har der jo været mange historier (...) Jeg ved for eksempel i forhold til Kina, hvis du kommer op i den nordlige del, så er der eksempler på, at der måske ikke er helt styr på tingene på alle produktionssteder”* (Indkøber DP, 2013:10).

I den forbindelse er det ifølge udbud- og kontraktmaterialet et krav, at Mammut ved et skift af underleverandører skal have dette godkendt af Dansk Politi (Dansk Politi C, 2011:8). Godkendelse af og forhold omkring underleverandører kan tages op på statusmøderne<sup>17</sup>, hvor indkøbskonsulenten har mulighed for at forklare vigtigheden af, at de etiske krav overholdes ved valg af ny underleverandør. Dette kan skabe en form for *målharmonisering*, hvor Dansk Politi har mulighed for at forklare sine bekymringer omkring produktion i bestemte områder. Den endelige vurdering af dog baseret på *tillid* til at Mammut udvælger kompetente underleverandører, da Dansk Politi ikke foretager nogen form for kontrol af disse. Derudover baserer Dansk Politi sig på tillid til, at de informationer Mammut giver om nye underleverandører stemmer overens med virkeligheden.

---

<sup>17</sup>Møder mellem køber og leverandør omkring samarbejdet/ leverancerne.

## Ekstra Bladets forside

Både for Dansk Politi og for Mammuts spiller omdømme en væsentlig rolle. *“For at sikre, at vi ikke kommer på Ekstra Bladets forside en dag, så er vi jo nødt til hele tiden at gøre tingene ordentligt” (Leverandør DP, 2013:12).* Selvom det ifølge kontrakten er Mammuts ansvar at sikre ordentlige arbejdsforhold hos deres underleverandører, er indkøberen fra Dansk Politi også bekymret for, om forholdene er i orden. En mediesag om dårlige arbejdsforhold hos en underleverandør til Dansk Politi, kan ifølge indkøberen, smitte af på Dansk Politis omdømme: *“Det kan være noget, der potentielt kan gi' dårlige historier, hvis vi ikke kan dokumentere, at vi har styr på den proces” (Indkøber DP, 2013:18).* Dansk Politis leverandør bekræfter, at medieopmærksomhed spiller en rolle i forhold til, hvordan det offentlige holder hånd i hanke med sine leverandører. Han oplever således, at det kun er i tilfælde af negativ medieopmærksomhed, at det offentlige følger op på de etiske krav til produktionsforhold, der stilles:

*“Det er kun når der bliver skabt opmærksomhed om nogle situationer i medierne, ellers så hører vi ikke noget [fra offentlige indkøbere]. Og det kan man sige, at det er ærgerligt. For det er jo ikke der, at udviklingen skal skabes. Udviklingen skulle jo gerne skabes løbende.” (Leverandør DP, 2013:12)*

At Dansk Politi ikke følger systematisk op på produktionsforholdene fremgår også af udbud- og kontraktmaterialet. Her er det beskrevet, at Dansk Politi i udgangspunktet ikke efterspørger dokumentation *“(…) med mindre der foreligger en særlig anledning, herunder konkret begrundet mistanke” (Dansk Politi D, 2011).* Her skal det, som forklaret i den foregående analysedel, bemærkes, at det ikke beskrives eller defineres nærmere, hvad der anses som en *“konkret begrundet mistanke”*. Der er således hverken en praksis for, at Dansk Politi selv foretager kontrolbesøg, benytter sig af tredjepartskontrol eller efterspørger egenkontrol fra leverandøren. Derfor er det usandsynligt at Dansk Politi vil få informationer om leverandørforhold, der udgør en konkret begrundet mistanke. Dansk Politi har således ikke etableret et informationssystem, der kan give dem viden om, hvorvidt leverandøren efterlever de stillede krav. Hvis Dansk Politi ikke har informationer om, hvorvidt Mammuts overholder kravene, er det ikke muligt at benytte sig af *omdømmeeffekter*. Derudover nævner indkøberen fra Dansk Politi, at negative mediehistorier om Mammuts underleverandører kan have en negativ effekt på Dansk Politi. Dette mindsker Dansk Politis incitament for at benytte omdømmeeffekter.

## Ikke bare et stykke papir

I de tilfælde hvor leverandøren ikke overholder de etiske krav, kan Dansk Politi ifølge Udbud- og kontraktmaterialet vælge at sanktionere leverandøren ved at stoppe samarbejdet helt: *“Når leverandøren afgiver sit tilbud under tro og love, og hvis han lyver, så er der mulighed for at ophæve kontrakten”* (Indkøber DP, 2013:17). Her henviser indkøberen fra Dansk Politi til et tilfælde af *adverse selection*. Denne adfærd vil blive sanktioneret af Dansk Politi, hvis det opdages. Overtrædelsen skal dog være proportionel med indkøbet, hvilket betyder at, det vurderes om omfanget eller graden af overtrædelsen er grel nok til at føre til ophævelse af kontrakten. (Dansk Politi D, 2011). Her skal det nævnes, at der i udbud- og kontraktmaterialet ikke er nogle klare mål for, hvordan dette vurderes.

Hvis denne sanktion ikke kun skal fungere som straf men også som et styringsredskab, må den have en forebyggende effekt. Dette kræver, at der er en risiko for, at en leverandør bliver opdaget i ikke at overholde krav om etiske produktion. Ifølge udbud- og kontraktmaterialet forbeholder Dansk Politi sig ret til at føre kontrol af produktionsforholdene, og her er det oplyst, at det kan være nødvendigt, at benytte en uafhængig auditør. Alligevel er dette ikke noget, som praktiseres i forbindelse med politiuiformerne (Dansk Politi C, 2011:14). Både indkøberen fra Dansk Politi og leverandøren til Dansk Politi kan bekræfte, at politiet ikke benytter sig af tredjepartskontrol (Indkøber DP, 2013), (Leverandør DP, 2013). Begge er de dog enige om, at tredjepartskontrol er et vigtigt redskab til at sikre ordentlige arbejdsforhold.

*“Jeg kunne godt se på sigt, at vi havde sådan nogle audits hos udvalgte leverandører for ligesom at følge tingene til dørs. Så vi aktivt efterprøver de bestemmelser som er anført i bilag 5”* (Indkøber DP, 2013:18).

Ifølge indkøberen fra Dansk Politi ville tredjepartskontrol være med til at give politiet troværdighed, idet Dansk Politi i udbud- og kontraktmaterialet netop forbeholder sig ret til at tage på besøg, men endnu ikke gør det (Indkøber DP, 2013:39). At der i dag ikke føres tredjepartskontrol betyder, at Dansk Politis mulighed for at sanktionere ikke har nogen nævneværdig forebyggende styringseffekt.

## Delkonklusion: Styring under kontraktperioden



Udover den dialog der finder sted mellem Mammut og Dansk Politi på statusmøderne, findes der ikke nogen praksis for opfølgning af, at forholdene er som leverandøren har skrevet under på. Der er således ingen kontrol, der kan afdække *mock compliance* under kontraktperioden. Ved begrundet mistanke, kan en leverandør forvente en form for opfølgning på, om der leves op til de etiske produktionskrav. Her vil Dansk Politi afkræve egenkontrol fra leverandøren. Dansk Politi beror således på tillid til, at leverandøren er ærlig omkring forholdene i produktionsleddet

Når en leverandør bliver bedt om at vurdere sin egen efterlevelse af kravene, vil der være risiko for *moral hazard* – at leverandøren ikke er sandfærdig. Dansk Politi benytter ikke omdømmeeffekter som en styringsmekanisme, men frygter selv at blive forbundet med dårlige mediehistorier om deres underleverandører.

# Region Hovedstadens Indkøb af Hospitalsbeklædning

I forbindelse med vedtagelsen af budgetaftalen for 2009 besluttede regionsrådet, at der skulle designes og købes ny hospitalsbeklædning til regionens hospitaler (Region Hovedstaden A, 2010). Efter en længere proces med designkonkurrence, test af nye beklædningsgenstande og en udbudsrunde, nåede de første beklædningsgenstande Region Hovedstadens hospitaler i sommeren 2013. I alt er Region Hovedstaden gået i udbud for at få produceret ordren på ordinært arbejdstøj på omkring 220.000 beklædningsdele - fordelt ud på tre delaftaler. (Region Hovedstaden B, 2012:8):

- Delaftale 1: T-shirts, mænd og kvinder.
- Delaftale 2: Uniformer, mænd og kvinder, unisex.
- Delaftale 3: Quiltede jakker og veste, unisex.

Kontrakten på de tre delaftaler trådte i kraft i marts 2013 og løber frem til marts 2015. Region Hovedstaden har dog mulighed for at forlænge kontrakten to gange et år (Region Hovedstaden B, 2012:10). I dette afsnit bliver der set nærmere på udbuddet af hospitalskitler (delaftale 2). Denne delaftale blev, ligesom de andre delaftaler, vundet af Borch Textile Group<sup>18</sup> (Region Hovedstaden C, 2012:1). Figur 8, illustrerer de tilgængelige oplysninger om Borchs leverandørkæde i forbindelse med den tildelte ordre. Den findes i appendiks. Kontrakten på hospitalskitler blev tildelt på baggrund af følgende kriterier (Region Hovedstaden B, 2012:14):

- Pris: Vægter 55 % ved tildeling.
- Kvalitet: Vægter 45 % ved tildeling.

Da krav om etiske produktionsforhold er stillet som krav til udførelse af kontrakten, blev Borch ved tildelingen af kontrakten ble ikke vurderet på sit arbejde med at etsiske produktionsforhold. Regionen har imidlertid formuleret en række produktionskrav, som Borch har skrevet under på, at de kan leve op til under kontraktens udførelse. Borch har ved kontraktindgåelsen skrevet under på at: “(...) *they have taken account, when drawing up their*

---

<sup>18</sup> Herefter benytter vi blot Borch, når vi henviser til Borch Textile Group

*tender, of the obligations relating to employment protection provisions and the working conditions” (Region Hovedstaden E, 2012:1).*

I det næste afsnit vil det blive skitseret, hvilke krav til kontraktens udførelse, som Borch skal leve op. Derudover vil grundlaget for styrings effektivitet blive analyseret.

## Region Hovedstaden: Grundlaget for styring

I dette afsnit bliver der set på, hvilke etiske krav Region Hovedstaden har stillet til Borch, da der blev indgået en kontrakt med henblik på produktion af hospitalskitler. Med udgangspunkt i Kolk, Tuldurs og Welters tre kategorier; *problemområder*, *fokusering* og *målbarhed* bliver der set nærmere på, hvilket grundlag for styringseffektivit udbud- og kontraktmaterialet leverer.

### Områder

I dette afsnit bliver der set på, hvorvidt Region Hovedstaden stiller krav om etiske produktionsforhold i forbindelse med Borchs levering af hospitalsbeklædning.

I udbud- og kontraktmaterialet står der, at nationale og internationale love og konventioner, der omhandler menneskerettigheder og arbejdstagerrettigheder, skal overholdes. I den forbindelse bliver det understreget, at Borch skal leve op til "*The ILO Declaration on Rights at Work*" (Region Hovedstaden D, 2012:16). ILO har vedtaget 188 konventioner vedrørende arbejdsmarkedsforhold. Disse dækker blandt andet forbud og afskaffelse af tvangsarbejde, forbud og afskaffelse af de værste former for børnearbejde, organisations- og foreningsfrihed og ret til at føre frie forhandlinger samt ligeløn og forbud mod diskriminering (ILO C, 2013). Dette er altså Region hovedstadens krav til Borch at ovenstående efterleves i forbindelse med produktion af hospitalsbeklædning. Dermed stiller Region Hovedstaden krav om at ordren på hospitalskitler udføres under etiske produktionsforhold.

### Fokus

I dette afsnit bliver der set på, hvorvidt det er tydeligt, hvad ovenstående krav mere præcist dækker over og hvem, der bærer ansvaret for, at hospitalskitlerne er fremstillet under etiske produktionsforhold.

I forbindelse med produktion af hospitalskitler til Region Hovedstadens hospitaler bliver det understreget flere steder i udbud- og kontraktmaterialet, at leverandøren har ansvaret for, at de etiske produktionskrav bliver efterlevet. I kontrakten står der blandt andet: "*The Seller is solely responsible to the Purchaser*" (Region Hovedstaden D, 2012:11). Borch må gerne benytte sig af underleverandører, men skal altid oplyse regionen om dette. Ved brug af underleverandører påhviler ansvaret for produktionen stadig Borch: "(...) *the Seller is liable for subcontractors in exactly the same way as for own circumstances*" (Region Hovedstaden

D, 2012:12). Dette betyder, at både Borch og Borchs underleverandører skal overholde principperne i ILO's konventionerne og sikre etiske produktionsforhold, men at det er Borch, der er ansvarlig for, at dette sker. Det bliver imidlertid ikke udspecificeret hvor mange led i leverandørkæden, der karakteriseres som underleverandører.

I udbud- og kontraktmaterialet står der, at leverandøren skal sikre gode arbejdsforhold "(...) *på det sted hvor ydelsen skal præsteres*" (Region Hovedstaden C, 2012:1). Dette er en geografisk specificering, der tydeliggør, at Borch har ansvar for arbejdsforholdene der hvor varen - i dette tilfælde hospitalskitlerne - produceres. Det er dog ikke tydeligt hvad begrebet "ydelsen præsteres" dækker over. Gælder dette således alene selve syningen af hospitalskitlerne, eller gælder det også vævning og farvning af stoffet - eller rækker ansvaret tilmed helt ud i bomuldsmarken. Det fremgår ikke.

I udbud- og kontraktmaterialet understreges det, at overholdelse af ILO-konventionerne betyder, at "(...) *neither the Seller nor any subcontractors, among others, may use child and adult labour in contravention of the convention*" (Region Hovedstaden D, 2012:16). Ved specielt at fremhæve forbuddet mod børnearbejde, understreger Region Hovedstaden, at der lægges særlig vægt på dette aspekt for at sikre etiske produktionsforhold (Region Hovedstaden D, 2012:16)<sup>19</sup>.

I udbud- og kontrakt materialet findes ingen uddybelse af hvordan ILO's kernekonventioner skal tolkes i forhold til den konkrete produktion af hospitalskitler, eller i forhold til de lande, som produktionen finder sted i. Der altså ikke i kontrakt- og udbudsmaterialet defineret, *hvordan* Borch skal arbejde med at overholde ILO konventionerne i udførelsen af ordren på Hospitalskitler til Region Hovedstaden.

## Målbarhed

I dette afsnit bliver det undersøgt, om det fremgår af udbud- og kontraktmaterialet, hvordan og hvornår leverandøren bliver målt på, om han lever op til krav om en etisk produktion.

---

<sup>19</sup> Udover specifikt at nævne børnearbejde, nævnes også ILO konvention 94. Denne er dog ikke en af de otte kernekonventioner, hvorfor den ikke behandles i analysen.

Efter kontraktperioden er sat i gang, kan Region Hovedstaden ifølge udbud- og kontraktmaterialet bede leverandøren om at fremsende dokumentation på overholdelse af de etiske produktionskrav (Region Hovedstaden D, 2012:15). Der står imidlertid ikke hvilken form for dokumentation Region Hovedstaden vil efterspørge - eller hvordan den fremsendte dokumentation vil blive vurderet. Derudover er tidsfristen for fremsendelse af dokumentation meget løst formuleret, idet det af udbud- og kontraktmaterialet er udtrykt, at dokumentation skal være Region Hovedstaden i hænde inden for en “(...)reasonable period” (Region Hovedstaden D, 2012:15).

I kontrakt- og udbudsmaterialet oplyses det, at Region Hovedstaden forbeholder sig ret til at få foretaget en audit<sup>20</sup> hos leverandøren for at kontrollere om Borch lever op til kravene om etiske produktionsforhold: “*Purchaser reserves the right to verify the Seller's performance of the contract, particular Contract clause 21<sup>21</sup>, at Seller's subcontractors. Such verification will be conducted as an audit in accordance with ISO the 19001*” (Region Hovedstaden D, 2012:15). ISO står for International Organization for Standardization og er en international standardiseringsorganisation med det formål at udbrede internationalt anerkendte standarder. Der eksisterer blandt andet standarder inden for papirstørrelser (A4, A5 osv.), farveægthed og kemikalieindhold i produkter. ISO 19001 er imidlertid en standard for medicinske apparater (ISO, 2010:1). Ifølge International Organization for Standardization's kontor i Geneve har ISO 19001 ikke noget med etiske produktionsforhold at gøre (Martinez, 2013). Den eneste ISO-standard, der beskæftiger sig med etik er ISO 26000 (ISO, 2010:1). Sidstnævnte figurerer ikke i udbud- og kontraktmaterialet. Det er således uklart, hvordan Borchs efterlevelse af produktionskravene vil blive målt.

---

<sup>20</sup> Ved auditbesøg hos en leverandør, vil man som regel gennemgå arbejdsforhold og arbejdsmiljø i forbindelse med produktionen.

<sup>21</sup> Paragraffen i kontraktmaterialet, hvor det står beskrevet, at leverandøren skal leve op til ILO's konventioner.

## **Delkonklusion**

I udbud- og kontraktmaterialet, fremgår det, at Borch skal producere hospitalskitlerne under etiske produktionsforhold. Og det fremgår, at leverandøren har ansvaret for at dette sker hos sig selv såvel som hos virksomhedens underleverandører. Der er imidlertid ikke tydeligt hvad, der defineres som en underleverandør og hvor mange led af leverandørkæden leverandøren har ansvaret for.

Dette giver et uklart styringsgrundlag, fordi ansvaret ikke er klart afgrænset. Dertil kommer, at krav om etiske produktionsforhold ikke er konkretiseret i forhold til produktionsvilkår i tekstilbranchen, hvilket efterlader et uklart billede af, hvordan kravne skal efterleves ved den konkrete produktion af hospitalskitler. Udbud-og kontraktmaterialet beskriver samtidig ikke nogle mål, som Borchs efterlevelse af etiske produktionskrav kan vurderes ud fra. Hvis Region Hovedstaden vælger at efterspørge dokumentation fra Borch, er det ikke defineret hvilken dokumentationsform, der godtages som fyldetsgørende. Samlet set leverer udbud- og kontraktmaterialet ikke et grundlag for, at Region Hovedstaden effektivt kan styre Borch henimod efterlevelse af etiske produktionsforhold.

## Region Hovedstaden: Leverandørstyring under kontraktperioden

Nedenfor ser vi på, hvordan regionen i praksis forsøger at styre Borch til at leve op til krav om etiske produktionsforhold, når kontraktperioden løber. Dette sker på baggrund af udbud- og kontraktmaterialet samt interviews med indkøberen fra Region Hovedstaden samt leverandøren til Region Hovedstaden.

### Dokumentation og underleverandører

Region Hovedstaden skal godkende Borchs brug af underleverandører. Da Borch afgav sit tilbud var det et krav, at virksomheden oplyste, hvilke underleverandører den ville benytte. Under kontraktperioden er Borch også forpligtet til at informere Region Hovedstaden om skift i underleverandører: *“Seller is obliged to inform the Purchaser of any change of subcontractors* (Region Hovedstaden D, 2012:12). Ifølge indkøberen fra Region Hovedstaden er det vigtigt, at regionen hele tiden ved, hvem der producerer delkomponenterne til regionens hospitalskitler - lige fra bukseknep til sytråd (Indkøber RH, 2013:19).

*“Det er lige meget hvor mange underleverandører, der er, så skal vi vide, hvem de (...) Vi stiller kravene til leverandørerne, men det er de samme krav, der gælder hele vejen ned igennem leddene”* (Indkøber RH, 2013:19).

Hermed understreges det, at alle led i leverandørkæden skal leve op til kravene om etisk produktion. Der er imidlertid ikke stillet mere uddybende eller konkrete krav til, hvordan leverandøren skal sikre efterlevelse i de forskellige led i leverandørkæden.

Leverandøren til Region Hovedstaden bekræfter, at han ikke forud for kontraktindgåelsen bliver bedt om at kunne dokumentere, at hans underleverandører lever op til de etiske krav. *“Altså i første omgang så beder de mig om at sætte hånden på kogepladen, kan man sige”* (Leverandør RH, 14.06.2013:7). Og under kontraktperioden er der ikke nogen praksis for, at leverandøren skal vise, at hans underleverandører kan leve op til kravene om etiske produktionsforhold, ved for eksempel at efterspørge egenkontrol. Region Hovedstaden forbeholder sig imidlertid retten til at efterspørge en sådan dokumentation på at Borch og deres underleverandører lever op til de etiske produktionskrav.



Region Hovedstaden kan efterspørge dokumentation, hvis Regionen har “(...) *reason to believe, that the Seller is not meeting these [krav om etiske produktionsforhold] requirements*” (Region Hovedstaden D, 2013:16). Ifølge indkøberen fra Region Hovedstaden kan der opstå begrundet mistanke, hvis det kommer regionen for øre, at underleverandørerne benytter sig af børnearbejde, eller på andre måder ikke lever op til de etiske produktionskrav. Hvis der opstår begrundet mistanke, vil regionen bede om en redegørelse fra Borch eller bestille en audit fra en uafhængig auditerings virksomhed (*Indkøber RH*, 2013:16). At Regionen forbeholder sig ret til dette kan fungere som en trussel om potentiel kontrol, der kan give Borch et incitament til at sikre etiske produktionsforhold i sin leverandørkæde.

Region Hovedstaden har ved dette indkøb benyttet sig af køberkontrol efter kontraktindgåelsen. I juni i år har indkøberen fra Region Hovedstaden været en uge afsted sammen med leverandøren til Region Hovedstaden, for at se hvor stoffet til hospitalsbeklædningen bliver vævet og hvor hospitalskitler bliver syet sammen (*Indkøber RH*, 2013:12). Ifølge indkøberen fra Region Hovedstaden har regionen valgt at besøge disse produktionssteder for at sikre sig, at:

*“(...) det er miljømæssigt korrekt forarbejdet i forhold til at vores personale skal gå med det tøj hver dag, men selvfølgelig også, at når vi har stillet de krav til miljø og etik, at de så også lever op til det”* (*Indkøber RH*, 2013:11).

Det er ikke almindelig praksis, at Region Hovedstaden tager underleverandører ved selvsyn. Men i dette tilfælde er det valgt, da indkøbet af hospitalskitler er “*et rigtig stort indkøb*” (*Indkøber RH*, 2013:12). Der foreligger ikke en offentlig rapport fra besøget, eller materiale omkring hvordan besøget et foregik, eller hvad der er blevet kontrolleret. Dermed er det ikke muligt at analysere på, hvordan Region Hovedstaden har vurderet forholdene hos de besøgte underleverandører. Som nævnt ovenfor eksisterer der ikke, i udbud- og kontraktmaterialet, en klar målbarhed for hvornår en leverandør lever op til kravene. Det er dermed svært at vurdere, om besøget kan karakteriseres som en form for kontrol af underleverandøren eller i højere grad kan karakteriseres som en form for *målharmonisering* eller tiltag, der åbner op for udvikling af *tillid* mellem Region Hovedstaden og Borch. Alt andet lige vil det, at Regionen Hovedstaden bruger tid og ressourcer på tage til Asien vise, at Regionen er interesseret i processerne bag produktionen og at indgå i en dialog med leverandøren om

produktionsforholdene. Dette vil være med til at understrege overfor Borch, at det er afgørende at sikre etiske produktionsforhold.

### Medarbejderne fra Harvard

Det er vigtigt for indkøberen fra Region Hovedstaden, at regionen er med til at sætte nogle høje standarder i forhold til at tage et samfundsansvar: *“Når vi er en offentlig virksomhed. Så bør vi være dem, der er forgangsmænd på det her område”* (Indkøber RH, 11.06.13:11). På opfølgingsmøder, vil han tale med leverandøren om Borchs arbejde med at sikre etiske produktionsforhold. (Indkøber RH, 2013:16). At inddrage Borchs produktionspraksisser ved møder mellem Region Hovedstaden og Borch skaber et forum for målharmonisering, idet Region Hovedstaden kan forklare sin leverandør om vigtigheden af, at der er ordentlige produktionsforhold og søge at skabe forståelse omkring fælles mål.

Ønsket om, at gå forrest på miljø og etik akkompagneres af et ønske om at købe billigt ind. *“Vi skal jo lave et godt køb. Vi skal købe til den bedste pris. Og det skal stadig være det drivende i det her tilfælde”* (Indkøber RH, 2013:14). Pris er som vist tidligere det tildelingskriterium, der vægter højest ved tildeling af ordren. Indkøberen fra Region Hovedstaden understreger dog, at de minimumskrav regionen har stillet til etik og miljø gør, at *“(…) bukkene allerede er blevet skilt fra fårene”* (Indkøber RH, 2013:15).

Leverandøren til Region Hovedstaden giver udtryk for, at han godt ved, hvor regionen står i forhold til deres etiske ønsker: *“Hvis man er lidt engageret i det man arbejder med, så kan man nemlig godt finde ud af, hvad de [offentlige instanser] egentlig gerne vil have”* (Leverandør RH, 14.06.2013:5). Han fortæller dog også, at man hos Borch er nødt til at lave en cost-benefit analyse for at vurdere på, hvor virksomheden skal sætte ind:

*“Vi skal have orden i penallhuset, men det er ikke et spørgsmål om, at man skal kunne spise tekstilerne bagefter, eller at medarbejderne skal have læst på Harvard”* (Leverandør RH, 14.06.2013:3).

Både Region Hovedstaden og Borch nævner, at pris er et vigtigt element, når der indgås en kontrakt. Men mens indkøberen fra Region Hovedstaden mener, at bundniveauet hæves på grund af høje krav udtrykker leverandør til Region Hovedstaden, at det ikke er Borchs intention at være førende inden for etik. *“Fordi det er der bare ikke økonomi til”* (Leverandør RH, 14.06.2013:4). Selvom indkøberen fra Region Hovedstaden har en vision, på regionens

vegne, om at regionen skal være forgangsmand i forhold til at tage samfundsansvar er det ikke den måde, at Borch forvalter den kompetence, som Region Hovedstaden har overdraget til Borch på. Man kan således sige, at der ikke er en fælles forståelse for, hvad *'det fælles bedste'* eller at, der istedet sker en målhamonisering omkring at pris er en vigtig faktor. Det fælles bedste opleves altså i praksis som en balance mellem lave priser og etiske produktionsforhold (March & Olsen, 1995:35). Denne modsatrettede målharmonisering betyder, at Borch placerer sig i et midterleje mellem billige priser og etiske produktionsforhold.

## Sanktioner

Hvis det kommer til Region Hovedstadens kendskab, at Borch ikke overholder de etiske produktionskrav, vil Region Hovedstaden bede om at få en redegørelse for, hvordan Borch har tænkt sig at sørge for, at de fremadrettet opfylder krav til etiske produktionsforhold. Hvis Borch ikke tilvejebringer dokumentation på, hvordan de vil efterleve disse krav, eller hvis Borch fortsat ikke efterlever disse krav, kan Region Hovedstaden vælge at afbryde samarbejdet. Region Hovedstaden forbeholder sig retten til at afbryde samarbejdet ved to forhold:

*1) "If the Seller, despite the Purchaser's request for documentation of the Seller's compliance with social clauses, see clause 21<sup>22</sup>, does not forward such documentation within a reasonable period"*

*2) "If the Seller, despite having received a written warning, repeatedly fails to perform his obligations under this Contract to an extent that is material and/or onerous to the Purchaser". (Region Hovedstaden D, 2012:15).*

Her er det centralt at nævne, at det er Borch selv, der skal fremsende dokumentation på, at han lever op til kravene, altså en form for egenkontrol. Region hovedstaden basserer her deres styring på *tillid* til, at Borch selv er i stand til at dokumentere manglende efterlevelse eller fuld efterlevelse af produktionskravene.

Truslen om at afbryde samarbejdet med leverandøren, hvis det bliver opdaget, at leverandøren

---

<sup>22</sup> I clause 21 står ILO's declaration om arbejdstagerrettigheder beskrevet.

ikke kan leve op til krav om en etiske produktion, kan betyde, at disse leverandører slet ikke byder på et udbud. Under kontraktperioden kan en leverandører, der ikke lever op til kravene (mock compliance), blive afskåret som leverandør. Denne trussel om sanktioner motiverer leverandøren til at sikre efterlevelse af kravene under kontraktperioden.

Hvis truslen om sanktioner skal virke forebyggende på leverandøren, er det vigtigt at Borch anser det som en reel risiko, at Region Hovedstaden vil afbryde samarbejdet, hvis virksomheden ikke efterlever kravene. Her skal det bemærkes at Borch var den eneste virksomhed, der afgav et tilbud på levering af uniformer. Dette kan betyde, at frygten for at blive afskåret som leverandør og erstattet af en anden leverandør ikke opleves som overhængende. At der ikke findes nogen fast praksis for kontrol begrænser Regionens mulighed for at få viden om eventuel mangelfuld efterlevelse af kravene, hvorfor truslen virker mindre reel.

### **Delkonklusion: Styring under kontraktperioden**

Når kontrakten ruller forbeholder Region Hovedstaden sig ret til at efterspørge dokumentation fra leverandøren på efterlevelse af de etiske produktionskrav. Region Hovedstaden har valgt at besøge to underleverandører, hvilket kan ses som både kontrol og målharmonisering, og et skridt imod at udvikle tillid mellem køber og leverandør. Regionen forbeholder sig ret til at bede Borch om dokumentation og vil her bero på, at den fremsendte dokumentation er sandfærdig. Her har Region Hovedstaden tillid til at Borch dokumenterer ærligt om forhold ved produktionen. Region Hovedstaden kan benytte *sanktioner* som styringsmekanisme. Dette kræver dog først og fremmest viden om Borchs efterlevelse af kravene. Men uden et informationssystem med systematisk opfølgning har Region Hovedstaden begrænset mulighed for at opdage, hvis Borch ikke lever op til kravene under kontraktperioden, hvorfor der næppe vil fremkomme viden, der giver anledning til at sanktionere.

# Københavns Kommunes indkøb af profiltøj

Den 1. august trådte en rammeaftale<sup>23</sup> i kraft mellem Københavns Kommune og Orloff Firmatøj A/S<sup>24</sup> (Københavns Kommune G, 2013:7). Aftalen omhandler levering af profiltøj i form af blandt andet sportsbeklædning, arbejdssko/støvler og sikkerhedssko/støvler til Københavns Kommunes ansatte. I kommunens forvaltninger og institutioner er der ansat omkring 46.000 mennesker, der alle kan trække på aftalen, hvis de skal bruge profiltøj i forbindelse med deres job. (Københavns Kommune G, 2013:6).

Udbuddet var delt op i syv delaftaler, der hver indeholdt forskellige typer tøj (Københavns Kommune G, 2013:7-8).

- Delaftale 1 Arbejdsmbeklædning – blå og grønne mænd
- Delaftale 2 Skærebeklædning og andet sikkerhedsudstyr
- Delaftale 3 Sportsbeklædning, løbe- og joggingsko
- Delaftale 4 Rengørings- og kantinebeklædning
- Delaftale 5 Arbejdssko/støvler og sikkerhedssko/støvler
- Delaftale 6 Profilbeklædning og strik
- Delaftale 7 Fluorescerende arbejdstøj

Københavns Kommune indgik en rammeaftale med én leverandør pr. delaftale og underskrev en kontrakt af to års varighed med de enkelte leverandører. Dog med mulighed for to forlængelser af et års varighed (Københavns Kommune B, 2013:12). Den anslåede værdi af indkøbene til samtlige delaftaler ligger på cirka 5 millioner kroner per år (Københavns Kommune A, 2013:3). I dette speciale ser vi på delaftale 6, der indeholder det der kaldes ‘profilbeklædning’ og strik. Dette tøj forventes bl.a. at blive benyttet af rådhusbetjente og parkeringsvagter (Indkøber KK, 2013:2). Der var i alt tre tilbud på delaftale 6, der blev vundet af Orloff Firmatøj, der præsenterede det økonomisk mest fordelagtige tilbud (Københavns Kommune E, 2013:11). De tilgængelige oplysninger om Orloff Firmatøjs

---

<sup>23</sup> En rammeaftale er en aftale hvor et eller flere kontraktvilkår holdes åbne (Udbudsportalen B, 2013). I dette tilfælde er mængderne holdt åbne, idet Københavns Kommune ikke ved hvor mange af kommunens ansatte, der kommer til at trække på rammeaftalen.

<sup>24</sup> Fremover bliver Orloff Firmatøj A/S benævnt Orloff Firmatøj

leverandørkæde findes i appendiks – figur 9. Orloff Firmatøj vandt ordren, idet virksomheden præsenterede “*det økonomisk mest fordelagtige tilbud*”. De indkomne tilbud blev bedømt på baggrund af følgende kriterier (Københavns Kommune G, 2013:12):

- *Pris: Vægter 80% ved tildelingen.*
- *Sortimentssikkerhed: Vægter 10 % ved tildelingen.*
- *Leveringstider: Vægter 10 % ved tildelingen.*

Før kontraktindgåelsen er det ikke vurderet på, hvorvidt Orloff Firmatøj arbejder på at sikre etiske produktionsforhold. Københavns Kommune har imidlertid stillet etiske produktionskrav til kontraktens udførelse. Disse krav har Orloff Firmatøj skrevet under på ved kontraktindgåelsen.

## Københavns Kommune: Grundlaget for styring

I dette analyseafsnit bliver der set på, hvilke etiske produktionskrav, der fremgår i udbud- og kontraktmaterialet. Med udgangspunkt i Kolk, Tuldurs og Welters tre kategorier; *problemområder*, *fokusering* og *målbarhed* bliver der set nærmere på hvilke etiske produktionskrav der stilles og hvilket grundlag for styringseffektivitet, der fremgår af udbud- og kontraktmaterialet.

### Etiske produktionsforhold

I dette afsnit bliver der set på, hvilke etiske produktionskrav der er stillet til Orloff Firmatøj i forbindelse med, at virksomheden vandt ordren på profiltøj til Københavns Kommunes ansatte.

I kontraktbilaget om sociale og etiske hensyn ved indkøb fremgår det, at leverandøren skal leve op til Global Compacts ti principper, hvis de vil handle med Københavns Kommune. Derudover fremgår det, at leverandøren til enhver tid skal overholde ILO konventionerne<sup>25</sup>. Heriblandt ILOs otte grundlæggende konventioner (Københavns Kommune C, 2013:3). I bilaget uddybes, hvad ILO konventionerne indebærer. Eksempelvis står der, at leverandøren skal sørge for: *“At det leverede og dele heraf ikke er produceret i strid med det generelle forbud imod tvangsarbejde – ILO-konvention nr. 29 og 105”* (Københavns Kommune C, 2013:3). Det fremgår således, at Københavns Kommune stiller krav om, at deres leverandører skal sikre, at deres profiltøj produceres i overensstemmelse med ILOs otte grundlæggende konventioner.

### Fokus

*Fokus* handler om, hvorvidt det er tydeligt, hvad det etiske ansvar dækker over, hvem der bærer det etiske ansvar og i hvilke sammenhænge (Kolk et. al, 1999:160-163).

I udbud- og kontraktmaterialet fremgår det flere gange at leverandøren, og dermed Orloff Firmatøj, er ansvarlig for at opfylde de etiske krav til produktionen (Københavns Kommune B, 2013:27), (Københavns Kommune C, 2013:2), (Københavns Kommune G, 2013:18).

---

<sup>25</sup> I alt står følgende ILO konventioner nævnt i kontraktmaterialet: ILO-konvention nr. 1, 26, 29, 30, 87, 94, 98, 100, 105, 111, 131, 135, 138, 155 og 182.

Derudover bliver det beskrevet, at leverandøren ligeledes er ansvarlig for underleverandørers handlinger:

*“Ansvaret for korrekt opfyldelse af Rammeaftalen påhviler Leverandøren, således at Leverandøren hæfter for ydelser fra underleverandører på ganske samme måde som for sine egne forhold” (Københavns Kommune B, 2013:25).*

Benytter Orloff Firmatøj sig af underleverandører, skal dette oplyses til Københavns Kommune (Københavns Kommune G, 2013:6). Det fremgår ikke af udbud- og kontraktmaterialet hvor mange led i leverandørkæden, ‘underleverandører’ referer til (Københavns Kommune C, 2013:10). I en spørgerunde<sup>26</sup> inden tilbudsgivning spurgte en potentiel leverandør ind til dette aspekt af udbud- og kontraktmaterialet: *“Da vi ikke selv producerer varerne, vil vi for alle produkter benytte os af underleverandører f.eks. Kansas,, F. Engel med mange flere. Er det samtlige [af] disse underleverandører I ønsker oplysninger på?”* Til dette svarede repræsentanten fra Københavns Kommune: *“Ja, det er korrekt forstået, at såfremt Tilbudsgiver, ikke selv producerer erhvervsbeklædningen og dermed benytter underleverandører, så skal disse oplyses”*. Det er her utydeligt, om der ved underleverandører refereres til dem der ‘producerer’ eller blot de underleverandører leverandøren køber arbejdstøjet af (Københavns Kommune H, 2013:5). Virksomheder som Fristads Kansas<sup>27</sup> og F. Engel producerer ikke selv arbejdstøj, men køber varer fra producenter, der hovedsageligt ligger i tredje verdenslande (Fristads Kansas, 2013), (F. Engel, 2013). Ud fra København Kommunes svar er det upræcist om leverandøren også forventes at indberette hvilke underleverandører Fristads Kansas og F. Engel benytter sig af. En anden potentiel leverandør havde ligeledes svært ved at tyde, hvilke krav underleverandører skal opfylde. Under spørgerunden rejste han spørgsmålet om, hvilke krav en underleverandør skal overholde. I den forbindelse spurgte han direkte, om underleverandøren skal opfylde *alle* krav og nævnte specifikt børnearbejde og socialt ansvar. En repræsentant fra Københavns Kommune svarede, at:

---

<sup>26</sup> Spørgsmål fra potentielle leverandører samt svar fra Københavns Kommune indgår i udbuds- og kontraktmaterialet som et bilag. Disse svar er således en del af udbuds- og kontraktmaterialet.

<sup>27</sup> Fristads og Kansas fusionerede i foråret 2012 og hedder nu Fristads Kansas.



*“Det er Københavns Kommunes politik at udvise størst mulig etisk og social ansvarlighed. hvorfor der er blevet truffet en politisk beslutning omkring sociale og etiske hensyn ved indkøb skal vedlægges kontrakter til en værdi på over 1. million kroner” (Københavns Kommune H, 2013:8).*

Denne formulering efterlader rum for fortolkning af, hvilke krav underleverandører skal efterleve. I svaret refererer Københavns Kommune til, at det er en politisk beslutning, at der skal vedlægges et bilag. Svaret giver imidlertid ikke nogen anvisning til, hvordan en potentiel tilbudsgiver skal tolke det bilag, der vedlægges. I kontraktmaterialet står der, *“At det leverede og dele heraf”* ikke må være produceret i strid med ILO konventionerne (Københavns Kommune C, 2013:3). Det bliver imidlertid ikke uddybet, hvad der forstås ved ”dele heraf”.

Samlet set er definitionen af underleverandører upræcis, hvilket giver et ringe grundlag for styringseffektivitet. Derudover er kravene om en etisk produktion ikke formuleret i relation til den branche, de skal efterleves i. Det er altså ikke konkret, hvad leverandøren kan stilles til ansvar for omkring efterlevelse af krav til en etiske produktion, og hvor langt ned i leverandørkæden dette ansvar rækker.

## **Målbarhed**

I dette afsnit bliver det undersøgt, om det fremgår af udbud- og kontraktmaterialet, hvordan og hvornår Orloff Firmatøj bliver målt på, om virksomheden lever op til de etiske produktionskrav ved ordren på profiltøj.

Når kontrakten er trådt i kraft, kan Københavns Kommune kræve at se dokumentation på, at de etiske produktionskrav er opfyldt. Københavns Kommune kan blandt andet kræve at se dokumentation *“Såfremt der opstår begrundet mistanke om, at en eller flere af de i § 2 nævnte krav [om sociale og etiske hensyn] ikke er overholdt”*. Leverandøren er forpligtet til at fremskaffe og fremsende fyldestgørende dokumentation indenfor 20 arbejdsdage (Københavns Kommune C, 2013:7). En fyldestgørende dokumentation foreligger ifølge Københavns Kommune ved at leverandøren beskriver de tiltag, som leverandøren har gennemført med henblik på at sikre overholdelsen af krav til etisk produktion. *“Denne beskrivelse kan omfatte en beskrivelse af påtagne forpligtelser, implementerede systemer og andre iværksatte tiltag”* (Københavns Kommune C, 2013:7). Derudover kan leverandøren

fremsende resultatmålinger. I den forbindelse bliver det nævnt, at leverandøren kan fremsende en rapport, der er opbygget i overensstemmelse med Global Reporting Initiative eller offentliggøre en COP-rapport på Global Compacts hjemmeside (Københavns Kommune C, 2013:7)<sup>28</sup>. Dokumentationen består således af at virksomhedens egenkontrol (Global reporting, 2013), (Brown, 20007), (Global Compact B, 2013).

Hvis Københavns Kommune efterspørger dokumentationen, vil der blive foretaget en konkret vurdering af, om der er grundlag for at ophæve kontrakten. Denne vurdering sker på baggrund af fire kriterier (Københavns Kommune C, 2013:8). Samarbejdet kan ophøre hvis; 1) Leverandøren eller en af dennes underleverandører er dømt for overtrædelser af de etiske produktionskrav, 2) leverandøren erkender en overtrædelse af en eller flere af de nævnte konventioner eller krav, 3) hvis redegørelsen ikke med tilstrækkelig sikkerhed påviser, at de nævnte konventioner og krav ikke er brudt eller 4) leverandøren ikke har fremsendt en redegørelse inden for fristen på 20 dage.

Udover hvis en leverandør eller dennes underleverandør har en dom for overtrædelse, vil en vurdering af om en leverandør efterlever de etiske produktionskrav blive baseret på leverandørens vurdering af dette. Det fremgår ikke, hvornår der med tilstrækkelig sikkerhed er redegjort for, at de *“nævnte konventioner og krav ikke er brudt”*. Konkrete mål er her, hvorvidt leverandøren eller dennes underleverandør har en dom, eller om leverandøren overholder tidsfristen på 20 dage.

### **Delkonklusion: Grundlaget for styring**

I udbud- og kontraktmaterialet er der henvisning til ILOs otte grundlæggende konventioner. Københavns Kommune stiller dermed krav om en etisk produktion i forbindelse med ordren på profiltøj. Der er imidlertid ikke klare rammer for, hvor langt ned i leverandørkæden Orloff firmatøj har ansvar for at efterleve kravene. Samtidig fremgår det ikke tydeligt, hvordan Orloff Firmatøj kan blive vurderet på, at virksomheden efterlever kravene om en etisk produktion. Vurderingen vil primært ske på baggrund af Orloff Firmatøjs egen dokumentation, og det fremgår ikke tydeligt hvordan. De eneste reelle måleenheder der

---

<sup>28</sup> Se analyse af Rigspolitiets indkøb af uniformer for nærmere beskrivelse af COP og Sustainability Reporting Guidelines.

beskrives er den tidsramme dokumentationen skal fremsendes inden for, samt eventuelle domsfældelser over leverandøren eller underleverandører. På det grundlag vurderes udbud- og kontraktmaterialet at ikke at levere et grundlag for effektiv styring af leverandøren under kontraktperioden.

## Københavns Kommune: Styring under kontraktperioden

I denne analysedel bliver der set nærmere på hvilke styringsmekanismer, Københavns Kommune benytter sig af for at sikre, at leverandøren lever op til de etiske produktionskrav under kontraktperioden. Dette sker på baggrund af udbud- og kontraktmaterialet samt interviews med leverandøren til Københavns Kommune samt indkøberen fra Københavns Kommune. Derudover inddrages den vejledning, som Københavns Kommunes indkøbere kan læne sig op af ved opfølgning på de etiske produktionskrav.

### Underleverandører skal godkendes

Københavns Kommune kræver, at kommunens leverandører informerer om brug af underleverandører, samt at skift af underleverandører skal godkendes under kontraktperioden (Københavns Kommune B, 2013:25). Ifølge udbud- og kontraktmaterialet fremgår det imidlertid ikke tydeligt, hvor mange led af underleverandører, Københavns Kommune skal godkende (Københavns Kommune H, 2013:5). Ifølge indkøberen fra Københavns Kommune, skal Orloff Firmatøj kun oplyse om det første led af underleverandører. Orloff Firmatøjs leverandører producerer imidlertid ikke selv tøjet. Det betyder, at Københavns Kommune ikke får oplyst, hvor eller i hvilke lande produktionen foregår (Indkøber KK, 2013:24).

I arbejdet med at vurdere underleverandører nævner indkøberen, at hun vil søge information ved hjælp af internettet: *“Altså internettet er jo heldigvis blevet en rigtig, god aktør, så der kan man hurtigt google sig frem til, om der er ét eller andet”* (Indkøber KK, 2013:12). Det er imidlertid ikke forhold, der forpligter Orloff Firmatøjs underleverandører til at være åbne omkring deres leverandørkæder. Derfor er det ikke muligt ved en simpel søgning at finde ud af, hvor Orloff Firmatøjs underleverandører får produceret tøjet. Ud over at benytte sig af internettet, nævner indkøberen fra Københavns Kommune, at hun vil støtte sig op af København Kommunes vejledningen til kommunens indkøbere. I vejledningen står der imidlertid ikke noget om, hvordan hun skal vurdere nye underleverandører (Københavns Kommune, 2012).

Det betyder således, at der ikke er skabt et informationssystem, der kan give Københavns Kommune viden om manglende efterlevelse af de etiske produktionsforhold tilbage i leverandørkæden. Københavns Kommune må således basere deres godkendelse af Orloff

Firmatøjs underleverandører på en tillid til, at Orloff Firmatøj vælger underleverandører, der sørger for at sikre etiske produktionsforhold i deres leverandørkæder.

## Dokumentation og kontrol

Ifølge udbud- og kontraktmaterialet skal Orloff Firmatøj kunne fremsende fyldestgørende dokumentation på overholdelse af de etiske krav til produktionsforhold inden for 20 dage.

Københavns Kommune har ret til at kræve en bestemt dokumentationsform. En fyldestgørende dokumentation kan være egenkontrol i overensstemmelse med anerkendte rapporteringssystemer<sup>29</sup>. Tredjepartskontrol eller køberkontrol bliver hverken nævnt i udbud- og kontraktmaterialet eller af indkøberen fra Københavns Kommune (Københavns Kommune C, 2013) og (Indkøber KK, 2013). Hvis Københavns Kommune efterspørger dokumentation på efterlevelse af kravene, vil de således bede om, at Orloff Firmatøj selv vurderer, hvorvidt virksomheden og dennes underleverandører lever op til de etiske produktionskrav.

Københavns Kommune baserer sig således på tillid til, at de informationer Orloff Firmatøj tilvejebringer, er i overensstemmelse med sandheden.

Ifølge leverandøren til Københavns Kommune er det imidlertid usandsynligt, at han overhovedet vil blive bedt om at fremsende dokumentation på, at han kan overholde de etiske produktionskrav. Leverandøren til Københavns Kommune har handlet med danske kommuner i 25 år og har aldrig oplevet nogen form for opfølgning:

*“Når ordren er i gang og samhandlen kører, så har vi aldrig oplevet, at der er nogen, der efter et halvt år eller et helt år siger; vi vil gerne lige have lidt mere dokumentation på, at tingene kører. Det har jeg aldrig oplevet” (Leverandør KK, 2013:3).*

Da kontrakten omkring levering af profiltøj til Københavns Kommunes ansatte trådte i kraft den 1. august, er det for tidligt at sige, om Orloff Firmatøj vil blive afkrævet dokumentation i forbindelse med levering af profiltøj til Københavns Kommune (Københavns Kommune G, 2013:7). Leverandøren til Københavns Kommune forventer dog ikke, at han under kontraktperioden kommer til at opleve nogen form for kontrol af, at han overholder de etiske

---

<sup>29</sup> F.eks. kan standarder såsom Global Reporting Initiative's (GRI) Sustainability Reporting Guidelines anvendes, eller Leverandøren kan udarbejde en såkaldt "Communication On Progress" (COP), der er offentliggjort på FN's Global Compact hjemmeside.

produktionskrav. Muligheden for at benytte kontrol er således ikke en effektiv styringsmekanisme, idet leverandøren til Københavns Kommune ikke anser det som en reel trussel, at Københavns Kommune vil undersøge, hvorvidt Orloff Firmatøj overholder de etiske produktionskrav.

### **Dialog eller sanktioner**

Hvis Københavns Kommune finder ud af, at deres leverandør ikke overholder de etiske krav, kan kommunen dels vælge at “(...) *indlede en dialog med Leverandøren om, hvordan det kan sikres, at Leverandøren fremadrettet overholder kontraktvilkårene*” (Københavns Kommune C, 2013:8). Hvis en leverandør ikke lever op til kravene om en etisk produktion, vil Københavns Kommune således benytte sig af målharmonisering som styringsredskab til at ændre leverandørens praksis.

Hvis dialogen ikke vurderes at føre til forbedringer, kan kommunen vælge at afbryde samarbejdet: “*Worst case det er jo, at vi smider dem ud og siger, ‘det var hyggeligt, men I kan ikke overholde vores krav’*” (Indkøber KK, 2013:17). Københavns Kommune kan altså sanktionere Orloff Firmatøj. Udover at afbryde samarbejdet har kommunen også mulighed for at kræve en økonomisk erstatning (Københavns Kommune C, 2013:10).

For at sanktionsmulighederne skal fungere som styringsredskab, er det vigtigt at Orloff Firmatøj anser det som en reel trussel, at Københavns Kommune vil afbryde samarbejdet (Pedersen, 2004: 15). Leverandøren til Københavns Kommune tror imidlertid ikke han vil blive bedt om dokumentation på, at han lever op til de etiske krav, hvorfor truslen om sanktioner er mindre presserende. Derudover fremgår det ikke tydeligt af udbud- og kontraktmaterialet, hvad der skal til for at leve op til de etiske produktionskrav. Dette gør det sværere for Københavns Kommune at bedømme, hvorvidt at deres leverandører lever op til kravene. Og dermed tilføre leverandøren sanktioner. Desuden vil det være meget omkostningsfuldt for Københavns Kommune at afbryde samarbejdet med en leverandør. Hvis Københavns kommune stopper et samarbejde med Orloff Firmatøj, vil det givetvis betyde, at de vil skulle finde en ny leverandør til at levere profiltøj til kommunen. Dette kræver en ny udbudsrunde, hvilket er en ressourcekrævende proces:

*“Udbud er en meget lang proces. Eller jeg vil sige, EU-udbud er en lang proces. Og igen, hvis man skal hele vejen rundt, få hørt sin egen organisation, høre markedet osv. Udbud tager lang tid” (Indkøber KK, 2013:28).*

Dette taler for, at Københavns Kommune vil lægge størst vægt på målharmonisering som styringsredskab, hvis det kommer frem, at en leverandør har problemer med at efterleve krav om etiske produktionsforhold.

### **Opfølgning og målharmonisering**

Københavns Kommune holder løbende statusmøder med deres leverandører om, hvordan samarbejdet forløber. Der er ikke nogle faste rammer for hvor ofte disse møder skal foregå, men indkøberen regner med at afholde et møde med Orloff Firmatøj omkring hver tredje måned (Indkøber KK, 2013:13). Indkøberen fra Københavns Kommune forventer, at hun vil bruge møderne til at minde leverandøren om de etiske produktionskrav og spørge meget overordnet ind til, hvordan de løfter opgaven: *“Grundlæggende så tror jeg, den ville blive løftet meget på et overordnet plan”* (Indkøber KK, 2013:13), (Indkøber KK, 2013:13). Disse møder kan bruges til at skabe målharmonisering, så Orloff Firmatøj ved, hvordan Københavns Kommune forventer de forholder sig til kravet om etisk produktionsforhold. På længere sigt når der er skabt mere tillid mellem parterne regner hun med at tage en lidt længere snak om etik:

*“I forbindelse med, at vi får et tættere og tættere samarbejde, kunne jeg da også forestille mig, at vi ville tage en lidt større snak omkring produktionen, der nu foregår i dét og dét land” (Indkøber KK, 2013:13).*

Disse snakke åbner op for målharmonisering gennem dialog omkring, hvordan der arbejdes med at sikre krav om etiske produktionsforhold.

### **Delkonklusion: Styring under kontraktperioden**

Københavns Kommune har mulighed for at bede Orloff Firmatøj om at dokumentere, at kravene om etiske produktionsforhold efterleves. Leverandøren til Københavns Kommune regner dog ikke med, at han vil blive bedt om dette, hvorfor kontrol ikke er en effektiv styringsmekanisme. Kontraktuelt har Københavns Kommune mulighed for at sanktionere Orloff Firmatøj, hvis virksomheden ikke lever op til de etiske produktionskrav. Da der er meget uklare mål for, hvornår kravene efterleves, er det dog ikke særlig sandsynligt, kommunen vil benytte sanktioner som styring. Derudover har Københavns Kommune ikke informationssystemer, der kan afsløre, hvis Orloff Firmatøj ikke lever op til kravene. Københavns Kommune baserer således sin styring på målharmonisering omkring efterlevelse af de etiske produktionskrav samt tillid til, at Orloff Firmatøj kan leve op til sit ansvar.



## Samlet delkonklusion på analysen

Ser man på udbud- og kontraktmateriale ved de tre indkøb tegner der sig nogle tendenser. Ved alle indkøb bliver der stillet krav om, at ordren skal være produceret under etiske produktionsforhold. Det gælder for alle tre indkøb, at kravene til etiske produktionsforhold er formuleret som generelle krav. De er således ikke specifikt formuleret til udfordringer omkring produktion af arbejdsbeklædning. Ser man på fokuseringen i udbud- og kontraktmaterialet, er det upræcist hvor mange led i leverandørkæden, den offentlige leverandør er ansvarlig for. I ingen af de tre kontrakt- og udbudsmaterialer er det defineret, hvornår en leverandør lever op til kravene om en etisk produktion. Når der ikke er klare mål for, hvordan en leverandør skal efterleve kravene, kan det betyde at, der er forskel på hvad den offentlige instans mener leverandøren er forpligtet til, og hvad leverandøren anser for at være en forpligtelse.

Disse faktorer gør, at der er et ringe udgangspunkt for en effektiv styring. Når det ikke er klart defineret, hvordan en leverandør lever op til kravene, efterlader det et stort rum for fortolkning. I alle tre cases er danner udbud- og kontraktmaterialet et ringe udgangspunkt for styring i den efterfølgende kontraktperiode (Pedersen, 2004:18).

Under kontraktperioden forbeholder de offentlige instanser sig ret til at efterspørge dokumentation på, at deres underleverandører lever op til de etiske produktionskrav. Efterspørgsel af dokumentation er dog ikke systematiseret, og det er således ikke sikkert, at den offentlige instans vil benytte sig af denne mulighed under kontraktperioden. I alle tre tilfælde er informationerne baseret på leverandørens egenkontrol. De offentlige instanser beror således på *tillid* til, at deres leverandører vil være sandfærdige og efterleve kravene. Når der ikke er nogen systematisk kontrol af de etiske produktionsforhold, øges sandsynligheden for at leverandøren ikke lever op til kravene (moral hazard) under kontraktperioden. Region Hovedstaden har imidlertid besøgt to produktionssteder. Informationer fra turen er dog ikke tilgængelige, hvorfor det ikke er muligt at vurdere, hvorvidt regionen har kontrolleret, at de pågældende underleverandører lever op til de etiske produktionskrav. Alle de tre offentlige instanser giver udtryk for, at de vil gøre brug af målharmonisering på statusmøder og her understrege vigtigheden af, at de etiske produktionsforhold efterleves.

# DISKUSSION

## Diskussion af tværgående problemstillinger

I dette afsnit problematiseres det, hvordan de offentlige instanser stiller krav om etiske produktionsforhold, og hvordan de offentlige instanser arbejder med efterlevelse af disse krav under kontraktperioden. I udbud- og kontraktmaterialet samt interviews er der lokaliseret en række forhold, der udfordrer arbejdet med at stille og sikre efterlevelse af etiske produktionsforhold.

Under det første tema behandler vi forholdet mellem *EU-udbud og etik*, og hvordan indkøbere og leverandører oplever, at disse to størrelser står i et modsætningsfyldt forhold til hinanden. I forlængelse heraf stiller vi skarpt på forholdet mellem *Pris og etik* og hvordan dette spiller ind ved de offentlige indkøb.

I det tredje tema behandler vi *Outsourcing af ansvar* i relation til overholdelsen af krav om etiske produktionsforhold. Temaet *Glitret papir og transparens* omhandler hvordan medieopmærksomhed, omdømme og åbenhed omkring produktionsforhold og leverandørkæder er forbundet.

## EU-Udbud og etiske produktionsforhold

EU's udbudsdirektiver sætter rammen for, hvornår og på hvilken måde de offentlige instanser har mulighed for at stille krav om etiske produktionsforhold ved indkøb af arbejdsbeklædning.

Disse regler oplever indkøberne som forvirrende (Indkøber KK, 2013:22), (Leverandør RH, 14.06.2013:4) og (Indkøber DP, 2013:31). Denne forvirring bliver problematisk, når konsekvensen er, at krav om etiske produktionsforhold ikke gøres konkrete for de leverandører, der forventes at efterleve dem, eller når de offentlige instanser ganske enkelt undlader at vurdere, hvorvidt leverandørerne efterlever kravene.

### Hvad må vi så

Hos Dansk Politi mener indkøberen, at det kan være svært at omsætte EU's regler til praksis. Selvom Dansk Politi ikke har benyttet etiske produktionskrav som tildelingskriterium, mener indkøberen hos Dansk Politi, at det er muligt at inddrage "etik" som et tildelingskriterium (Indkøber DP, 2013:33-34). Dette står i direkte kontrast til Europa-Kommissionens vejledning omkring muligheden for at tage sociale og etiske hensyn ved offentlige indkøb (Europa-Kommissionen, 2010:46). *Etiske produktionsforhold* er ikke knyttet direkte til kontraktgenstanden men derimod kontraktens udførelse. Derfor kan etisk produktion ikke indgå som et tildelingskriterium. Indkøberen hos Dansk politi mener dog godt, at etik kan indgå som tildelingskriterium, men at dette ikke vil sikre offentlige indkøb af varer, der lever fuldt op til at være produceret under etiske produktionsforhold:

*"Hvis du havde etik med som tildelingskriterium kan du kan risikere at vælge nogen, fordi man har vægtet pris og kvalitet højt, som er god på de parametre, men som er rigtig dårlige på etik og derved samlet set har afgivet det 'økonomisk mest fordelagtige tilbud', og så er vi faktisk forpligtede til at tage det tilbud" (Indkøber DP, 2013:14).*

Indkøberen fra Dansk Politi mener derfor, at det er bedre, at der stilles ufravigelige krav om at den leverandør, der vinder ordren *skal* leve op til *alle* de krav, der stilles til kontraktens udførelse. På denne måde mener indkøberen, at den offentlige myndighed signalerer, at de etiske krav ikke er noget, Dansk Politi går på kompromis med.

Problemet er ikke, at indkøberen mener at de offentlige instanser ikke bør gå på kompromis med kravene, men derimod at han i samme ombæring udtrykker tvivl om, hvordan man måler en leverandørs efterlevelse af krav om ordentlige produktionsforhold:

*“Hvis du har det som et tildelingskriterium bliver du nødt til at evaluere på det.(...) Det tror jeg, der er mange institutioner, der har svært ved at omsætte til noget, der objektivt er målbart. Og så vælger man de sikre tildelingskriterier” (Indkøber DP, 2013:33-34).*

Indkøberen ved at tildelingskriterierne skal vægtes ud fra en evaluering, og da han mener, at dette er svært ved etiske produktionsforhold, vælger offentlige indkøbere denne mulighed fra. Med sikre tildelingskriterier refererer han således til kriterier, der ikke omhandler produktionsforholdene.

Opfattelsen af at det er svært at overskue eller forstå hvilke krav, man kan eller må stille, deles af indkøberen fra Københavns Kommune. Hun oplever, at politikerne har en række ønsker om krav, der skal stilles til de produkter kommunen køber. Som indkøber mener hun, at det er svært at vurdere, hvilke krav hun rent juridisk har mulighed for at stille: *“Så selvfølgelig er det svært at forholde sig til, hvad vi må, og hvad vi ikke må - altså vi har en masse EU-lovgivning, vi skal forholde os til” (Indkøber KK, 2013:7-8).*

I undersøgelsen ‘CSR-værktøj - behovsundersøgelse’ foretaget af udbudsportalen i januar i år, er det undersøgt hvilke krav om samfundsansvar, som offentlige indkøbere inddrager i udbudsmaterialet. Her giver de adspurgte offentlige indkøbere udtryk for samme forvirring, i forhold til hvilke krav de kan stille ifølge udbudsdirektiverne. Således efterlyser de adspurgte en vejledning i, hvilke etiske krav de kan og må stille ved indkøb (Udbudsportalen, 2013:8). At der mangler klarhed på området underbygges også af Rådet for Samfundsansvar. I Rådets anbefalinger til regeringen, ‘Udbredelse af ansvarlig vækst - Anbefalinger fra Rådet for Samfundsansvar’, fra 2010 anbefales det:

*“at regeringen tager initiativ til en drøftelse i EU-regi af, om de gældende EU-regler i tilstrækkelig grad gør det muligt at inddrage virksomheders samfundsansvar i forbindelse med offentlige indkøb” (Rådet for Samfundsansvar, 2010:17).*

## Standardbilag

I Københavns Kommune har de løst problemet ved at lade kommunens jurister udarbejde et 'CSR-bilag', der beskriver hvilke etiske krav leverandører til kommunen *skal* overholde, når de indgår i et kontraktforhold med kommunen. På den måde skal de enkelte indkøbskonsulenter ikke tage stilling til, hvordan de kan stille etiske krav uden at komme i karambolage med udbudsdirektiverne:

*"I Københavns Kommune er der blevet lavet et meget omfattende bilag, og det er vi forpligtet til at vedlægge alle kontrakter større end 1 million. Så det har jeg jo egentlig bare gjort" (Indkøber KK, 2013:6).*

Fra politisk hånd er der truffet beslutning om, at dette bilag indgår som fast inventar i kontrakter på over 1 million kroner. Krav om etiske produktionsforhold er altså ikke noget, der tages stilling til i forbindelse med det enkelte udbud, men blot et standarbilag. Det vil sige, at det er det samme bilag, der vedlægges vidt forskellige kontrakter, på indkøb ved alt fra kaffe, til møbler eller arbejdstøj.

Også i Region Hovedstaden samt i Dansk Politi er de etiske krav blevet formuleret som standardformuleringer, som indkøbskonsulenterne kan gøre brug af, når de skal foretage et indkøb. Regionerne har udarbejdet de etiske standardformuleringer i et tværregionalt samarbejde, mens kammeradvokaten har formuleret de statslige standardformuleringer (Udbudsportalen (2013:3).

I de tre undersøgte indkøb er det disse bilag, der er vedlagt. Når der stilles krav til leverandøren, sker det således ud fra generelle retningslinjer, der ikke er målrettet de specifikke udfordringer, der findes i tekstilbranchen. Det betyder, at leverandører ikke har nogen mulighed for at prioritere eller fokusere deres indsats i forhold til at sikre ordentlige arbejdsforhold. En væsentlig udfordring i tekstilbranchen er for eksempel de lange arbejdstider, tvungen arbejde og lønninger, der er så lave, at syerskerne ikke kan forsørge sig selv eller deres familie (Asia Floor Wage, 2013). De generelle krav bliver problematiske, idet de ikke efterlader et effektivt grundlag for styring ved det enkelte indkøb. Mens en mere målrettet indsats i forhold til tekstilbranchen ville være lettere at arbejde med under kontraktperioden.

At der hersker forvirring omkring, hvordan de offentlige instanser må stille krav – og ikke mindst hvilke, betyder, at de offentlige instanser stiller meget overordnede krav. Dette er særlig problematisk for den senere styring under kontraktperioden, idet det er svært at vurdere, om de etiske produktionskrav efterleves ved udførelsen af den enkelte kontrakt.

### **Ingen vurdering af etiske produktionsforhold**

Som nævnt ovenfor påpeger indkøberen fra Dansk Politi, at man skal kunne måle på et tildelingskriterium, og at grunden til at etik ikke inddrages som tildelingskriterium blandt andet skyldes, at det er svært at operationalisere og måle. Ifølge Europa-Kommissionen er det imidlertid stadig vigtigt, at den offentlige institution kontrollerer, at deres leverandører lever op til de etiske krav, der bliver stillet til kontraktens udførelse. I Europa-Kommissionens vejledning står der således:

*“Indarbejdelsen af sociale krav i kontraktvilkårene og -betingelserne bør afvejes i forhold til muligheden for i praksis at overvåge opfyldelsen af disse krav under kontraktudførelsen for at undgå at tilføje yderligere krav, som ikke kan overvåges eller ikke bliver overvåget effektivt. Dette indebærer kontraktstyring og overvågning af overholdelsen” (Europa-Kommissionen, 2010:46).*

Opfattelsen af at det er lettere at vedlægge et bilag, hvor der stilles krav til leverandøren om efterlevelse af etiske produktionskrav, stemmer således ikke overens med EU-Kommissionens vejledning. Her er det understreget, at kravene *også* skal sikres efterlevet, og at dette skal ske under kontraktperioden. Hvis den offentlige instans ikke kontrollerer hvorvidt kravene efterleves, bør den offentlige instans afveje, om det er relevant at stille kravene (Europa-Kommissionen, 2010:46).

Ved de tre undersøgte indkøb af arbejdsbeklædning har alle tre offentlige instanser valgt at stille etiske krav til kontraktens udførelse. Men som vist i analysen eksisterer der hverken et effektivt grundlag for styring eller nogen systematisk opfølgning eller kontrol med, at leverandøren lever op til kravene. At kravene om etiske produktionsforhold vedlægges som bilag, synes dermed at gøre dem mindre vigtige end tildelingskriterierne som evalueres og danner grundlag for valg af hvilken leverandør, den offentlige instans indgår kontrakt med.

Selvom leverandøren kontraktuelt har ansvaret for at efterleve krav om etiske produktion, og selvom den offentlige instans kan afbryde kontraktforholdet, hvis leverandøren ikke efterlever kravene, eksisterer der ikke nogen måde at måle efterlevelsen på. I praksis betyder det, at der ikke reelt sker nogen *vurdering* af, om en leverandør lever op til de krav om etiske produktionsforhold, han er forpligtet.

Spørgsmålet er, hvorvidt det nuværende udbud- og kontraktmateriale kan lægges til grund for at vurdere leverandørens efterlevelse. En konsekvens af at der ikke følges systematisk op, og at der ikke findes nogen målbarhed begrænser det offentlige i at sikre, at deres produkter er produceret under etiske produktionsforhold. En konsekvens af dette kan meget vel være, ”(...) *at det er den, der lyver bedst, som vinder*”, som det blev udtryk af erhvervsjuridisk seniorkonsulent og ekspert i CSR, Henriette Kinnunen, i Ugebrevet A4 sidste år (Terp, 2012).



## Pris og etiske produktionsforhold

De offentlige instanser i Danmark køber samlet varer, byggeri og serviceydelser for 290 mia. kroner om året (Erhvervs- og Vækstministeriet B, 2013). Det offentlige har således en stor købekraft og mulighed for at efterspørge produkter produceret under etiske produktionsforhold. Som indkøber indgår de offentlige instanser i en global handel af varer, hvoraf flere er produceret i udviklingslande, hvor der er større risiko for krænkelse af ILOs grundlæggende konventioner. (Økonomistyrelsen B, 2010). Hvis det offentlige skal købe varer, der er produceret under etiske produktionsforhold, er det problematisk, hvis de ikke gennem deres indkøbspraksis skaber rammer for, at varerne kan produceres under disse forhold. Her spiller økonomi en stor rolle.

### Fokus på økonomi og effektivisering

Ved de tre indkøb, og offentlige indkøb generelt, er effektiviseringsgevinster og besparelser en afgørende faktor (Region Hovedstaden, 2007), (Københavns kommune, 2011), (Økonomistyrelsen A, 2010). Skatteborgernes penge skal bruges bedst muligt og: “(...) *udnyttelse af stordriftsfordele ved fælles indkøb skal sikre en økonomisk gevinst, der kan komme borgerne til gavn i form af mere velfærd,*” som det eksempelvis hedder i Københavns Kommunes indkøbspolitik fra 2011 (Københavns kommune, 2011).

Ved Dansk Politis uniformsindkøb har fokus været på at sikre billige priser, idet indkøbet blev gennemført med henblik på at opnå besparelser som led i en gennemgribende sparerunde (Dansk Politi A, 2011). Indkøberen hos Dansk Politi forklarer, at etiske produktionsforhold ikke har været i fokus ved indkøbet af politiuniformer: “*De her uniformsprojekter, der er jo meget fokus på økonomi*” (Indkøber DP, 2013:6). Hos Københavns Kommune nævner indkøberen, hvordan krav skal holdes op mod de omkostninger disse medfører:

*“Vores balancegang er jo, at jo flere krav vi stiller, jo dyrere bliver det at få de her varer. Det er jo klart. Tilbudsgiverne vil jo altid gå ind og kalkulere på alle de her krav. Så for hvert krav vi stiller, så går de altså lige ind og skruer på prisen” (Indkøber KK, 2013:5).*

Der er altså en direkte sammenhæng mellem pris og etiske krav til produktionen. Og dette spiller ind på, hvad leverandørerne oplever, at de offentlige instanser reelt forventer af dem. Eksempelvis forklarer leverandøren til Dansk Politi, at det offentlige ikke altid har en forståelse for, at det koster penge at producere under ordentlige forhold:

*“Man kan jo godt sidde herhjemme og have nogle meget høje krav til, at man skal have en høj etik, en høj moral og at man skal stille store miljøkrav - og så videre. Men det er sjældent, at man hører nogen sige, at de gerne vil betale den ekstra femkrone for det”. (Leverandør DP, 2013:11-12).*

I de tre offentlige indkøb, har der været mere fokus på at sikre besparelser end på at sikre efterlevelse af etiske produktionsforhold.

### **Pris vægtes samfundsansvar anerkendes**

I forbindelse med Fairtrade By sagen var der en mailkorrespondance mellem en chefkonsulent i Erhvervsstyrelsen og en chefkonsulent ved Økonomi- og Indenrigsministeriet. Her forklarede chefkonsulenten fra Erhvervsstyrelsen, hvordan det offentliges fokus på pris kan være problematisk:

*“Ved alene at inddrage prishensyn presses prisen i bund på bekostning af andre hensyn som fx arbejdstager-menneskerettigheder, miljøhensyn osv. Samtidig underminerer man potentielt virksomhedernes egne muligheder for at leve op til deres ansvar” (Fairtrade sag j.nr 2012-00470, 2012).*

Ifølge chefkonsulenten i Erhvervsstyrelsen kan et fokus på pris begrænse leverandørernes muligheder for at tage det samfundsansvar, der kræves af dem. Det findes dog ikke nogen overordnet politik for, hvor højt offentlige instanser må vægte pris som tildelingskriterium, eller hvornår de må tildele en ordre alene på baggrund af pris (Europa-Kommissionen, 2010:37). Dette er således op til de enkelte offentlige instanser og deres respektive indkøbsafdelinger, hvor meget der vægtes på pris.

Ved alle de tre indkøb der er undersøgt i dette speciale, vægtes pris højest som tildelingskriterium. Pris vægter således mellem 55-80 % ved tildelingen af ordren af arbejdstøj

til det offentlige. Hos leverandøren til Dansk Politi opleves de offentlige instansers vægtning af pris som noget, der står i direkte kontrast til muligheden for at producere under etiske produktionsforhold. Dette betyder, at leverandøren nogle gange ikke vælger at byde på udbud, fordi han så ville skulle nedprioritere hensynet til ordentlige arbejdsforhold:

*“Jeg vil ikke gå på kompromis for at opnå den sidste krone (...) nogle af de her udbud, som politiet også er ude i, har 90 procent vægtning på prisen. 90 procent!” (Leverandør DP 2013:21).*

Vægtes prisen så højt må det ifølge leverandøren til Dansk Politi betyde, at de etiske hensyn bliver tilsidesat eller nedprioriteret af de leverandører, der vælger at byde:

*“Når man skal skruer så meget og så langt ned i prisen, så må der være nogle ting, der ikke er i orden. Det siger min bevidsthed mig. Altså, der er et eller andet her, der er galt, fordi ellers kan man ikke komme derved” (Leverandør DP 2013:22).*

Pris kan dermed komme til at fylde uforholdsvist meget i forholdet mellem leverandøren og den offentlige instans på bekostning af etiske produktionsforhold. En høj vægtning på pris kan betyde, at leverandøren ikke motiveres til eller har økonomisk mulighed for at arbejde med at sikre kravene om etiske produktionsforhold. Hvis leverandørerne oplever, at de ikke kan vinde ordren, hvis de øger prisen, men at de samtidig bliver mødt med krav til etiske produktionsforhold, øges risikoen for *adverse selection* i forbindelse med tilbudsgivningen. Ligeledes kan det efterfølgende betyde at den leverandør, der har vundet udbuddet, ikke er i stand til at efterleve kravene i løbet af kontraktperioden.

## Ingen konkurrence på samfundsansvar

Ifølge Dansk Initiativ for Etisk Handel er det:

*“(...) vigtigt, at man som ansvarlig offentlig instans sætter rammerne for etiske krav i udbud, således at dårlige og ulovlige arbejdsforhold og overtrædelser af menneskerettigheder ikke bliver en prisreducerende konkurrencefordel” (DIEH, 2013:3).*

Denne udtalelse fra Dansk Initiativ for Etisk Handel bygger på en logik om, at det er svært at producere billigt og samtidig have høje standarder for etiske produktionsforhold. En leverandør, der bruger tid og kræfter på at sikre, at underleverandører lever op til krav om etiske produktionsforhold, vil givetvis have et dyrere produkt.

Leverandøren til Dansk Politi mener selv, at han efterlever de etiske produktionskrav. Han så derfor gerne at konkurrenter, der ikke kan leve op til kravene blev fravalgt eller sanktioneret:

*“Og det kunne være et udmærket parameter også ligesom at sortere i leverandørskaren på. Hvis det var, at man stillede de rigtige krav og man sikrede, at de blev overholdt” (Leverandør DP, 2013:12). (...) Jeg ser det kun som et værktøj til at sikre, at man får, det produkt, man gerne vil ha'. Altså, det gør jo, at den konkurrence fra en leverandør, som ikke overholder kravene, den forsvinder.” (Leverandør DP 2013:23)*

I dag oplever han ikke, at dette er tilfældet. Han oplever således ikke at hans arbejde med at sikre etiske produktionsforhold stiller ham bedre i konkurrencen om at vinde de offentlige ordrer. Leverandøren til Region Hovedstaden oplever heller ikke, at det stiller ham bedre i udbudsrunderne:

*“Det [fokus på samfundsansvar] er noget vi får anerkendelse for. Men i forhold til sådan hard core (...) om det er sådan, at man bliver decideret diskvalificeret på ikke at have det [fokus på samfundsansvar], det oplever jeg måske ikke” (Leverandør RH, 14.06.2013:4).*

Arbejdet med samfundsansvar er noget leverandøren høster anerkendelse for men ikke noget, som leverandører bliver vurderet på eller skilt fra på baggrund af. Leverandøren til Region Hovedstaden afvejer derfor omkostningerne ved at sikre etiske produktionsforhold i forhold

til, hvad han som leverandør får ud af det. Derfor har han heller ikke nogen intention om, at Borch skal være førende på markedet i forhold til at tage etiske hensyn:

*“Der kan man jo sige, at vi skal have orden i penalthuset, men det er ikke et spørgsmål om, at man skal kunne spise tekstilerne bagefter, eller at medarbejderne skal have læst på Harvard. Altså på en eller anden måde er der en cost benefit inde over“ (Leverandør RH, 14.06.2013:3).*

At de offentlige instanser i dag efterspørger produkter, der er produceret under etiske produktionsforhold, sikrer ikke at det offentlige rent faktisk får leveret produkter, der er produceret under etiske produktionsforhold. Hvis etiske produktionsforhold ikke er et konkurrenceparameter for en leverandør, men primært noget der blot anerkendes, er der en risiko for, at leverandører, der er gode til at sikre ordentlige arbejdsforhold, bliver valgt fra, fordi deres pris ikke er konkurrencedygtig.

## Outsourcing af ansvar

Ved alle tre indkøb er leverandørkæden lang. Det betyder at det led, hvor krav om en etisk produktion skal sikres efterlevet, er flere led fra den offentlige instans, der søger at påvirke forholdene. Dette udfordrer arbejdet med at sikre, at de etiske produktionskrav efterleves.

Ifølge indkøberen fra Københavns Kommune betyder det, at det er sværere at sikre, at leverandøren efterlever kravene: *"Jo flere underleverandører der er på, jo sværere er den jo at følge til dørs."*(Indkøber KK, 2013:10)

## Kontrol eller tillid

Ved globale og lange leverandørkæder bliver kontrol ofte fremhævet som et oplagt redskab til at styre underleverandører (Locke et al., 2009), (Pedersen, 2004), (Tulder et al. 2009). Kontrol er en styringsmekanisme, der er baseret på principal-agent teorien opfattelse af, at aktører agerer ud fra egeninteresser. Og hvis ikke leverandørerne eller deres underleverandører oplever at få noget ud af at arbejde med at sikre etiske produktionsforhold, vil de ikke have nogen interesse i at gøre det. Som problematiseret ovenfor er der forhold ved den eksisterende indkøbspraksis, der i højere grad kan give leverandørerne incitamenter til at sikre en lav pris end til at arbejde aktivt med at sikre efterlevelse af de etiske produktionsforhold. Her kan det derfor være relevant at benytte kontrol af leverandørernes underleverandører, for at øge leverandørernes interesse i at leve op til kravene.

Udover Region Hovedstadens besøg hos to af Borchs produktionssteder er der ikke eksempler på kontrol fra de tre offentliges side. Indkøberen fra Københavns Kommune ser det heller ikke som en opgave for indkøbskonsulenterne at tage ud til produktionen og kontrollere:

*"Jeg regner ikke med, at min chef kommer og siger til mig, 'lad os nu tage og flyve til Bangladesh'. Det regner jeg ikke med. Så den vil blive fulgt op i forhold til selve leverandøren"* (Indkøber KK, 2013:10).

Ved begrundet mistanke vil de offentlige instanser efterspørge egenkontrol fra leverandørerne. Implicit i denne form for kontrol ligger en tillid til leverandøren om, at han vil fremlægge forhold omkring produktionsforholdene ærligt og åbent for indkøberen. Denne tillid baseres af de offentlige indkøbere blandt andet på, at leverandøren har skrevet under på kontrakten og derfor må forventes at leve op til de krav om etisk produktion, der er stillet.

Det forklares af indkøberen fra Københavns Kommune på følgende måde: *”De har jo skrevet under på, at de ikke gør det - ellers kunne de jo ikke være med”* (Indkøber KK, 2013:10).

Som nævnt i teoriafsnittet er tillid dog en styringsmekanisme, der ikke bør stå alene, idet det kan være svært at vide, om en leverandør vil selv fremlægge forhold om problemer med efterlevelse af produktionskrav, når dette kan føre til sanktioner eller afbrudt kontrakt.

## Kontraktlængder

Ifølge teorien om leverandørstyring kan der opstå tillid mellem køber og leverandør ved længerevarende samarbejder (Pedersen & Andersen, 2006:236). I samarbejdet mellem en offentlig instans udfordres dette dog af, at indkøbskonsulenter i det offentlige anbefales at arbejde med korte kontraktperioder, når de indgår i et EU udbud: *”Som udbyder skal man være opmærksom på, at lange kontrakter kan betragtes som omgåelse af EU-udbudsreglerne, da man i kontraktperioden afholder andre leverandører fra at få opgaven”*, står der således på udbudsportalen.dk (Udbudsportalen.dk, 2013).

Korte kontraktperioder kan betyde, at der er mindre mulighed – i form af kortere tid – til at der kan opstå tillid mellem de offentlige indkøbere og leverandører. I de tre undersøgte cases løber kontraktperioderne således også max op til fire år.

Derudover tildeles kontrakter på baggrund af tildelingskriterier og ikke på baggrund af tillid. Dette gør således, at de offentlige instanser ikke har mulighed for at vælge den leverandør, de har mest tillid til: *”Man kan jo ikke tildele kontrakten på baggrund af kemi”*, som Dansk Politis indkøber forklarer det (Indkøber DP, 2013:16).

## Videregivelse af ansvar

Idet ansvaret for overholdelse af de etiske produktionsforhold er overdraget til leverandørerne, er det væsentligt, hvordan leverandørerne forvalter ansvaret i forhold til sine underleverandører. Fra leverandørernes side er der ligeledes en tendens til, at de beror på tillid til at deres underleverandører forvalter ansvaret og efterlever de etiske krav.

Leverandøren til Dansk Politi forklarer, at han ikke har kontrol over hele leverandørkæden: *”Jeg handler kun med det første led af soldater, og så skal de jo videre, så det er en lang fødekæde”* (Leverandør DP, 2013:20). Men han understreger, at han gør meget ud af finde underleverandører, han kan stole på har den samme indstilling til at produkterne skal

produceres under etiske ansvarlige forhold: *“Det her, det handler jo om at finde hinanden. Også på et værdiplan”* (Leverandør DP, 2013:16).

Leverandøren til Københavns Kommune forklarer ligeledes, at han sender opgaven med at overholde de etiske produktionskrav videre til sine underleverandører: *“Jeg synes måske bare... Nogen gange.... Altså vi kommer lidt let henover det. Det kan I måske godt fornemme. Og det er jo fordi, vi sender aben videre”* (Leverandør KK, 2013:8). Leverandøren til Københavns Kommune er imidlertid i tvivl om, hvorvidt alle underleverandører har de samme standarder for efterlevelse af de etiske produktionskrav:

*“Jeg tror det er meget forskelligt, hvordan man opfatter de her etiske spilleregler. Om det bare er noget, man siger ja til. Eller om det også er noget, man kan stå inde for. Jeg tror ikke, det er alle steder, de helt har styr på, hvad de siger ja til”* (Leverandør KK, 2013:3).

Når det offentlige benytter sig af en tillid som styringsmekanisme, er det vigtigt, at de kan stole på, at deres underleverandører magter opgaven med at sikre, at de etiske produktionsforhold efterleves. Når deres underleverandører ligeledes outsourcer ansvaret til deres underleverandører, er det svært at vide hvor mange led i leverandørkæden, der er indforstået med, at de skal leve op til de krav, som den offentlige instans har stillet.

### **Viden er afgørende**

Som vist i analysen giver udbud- og kontraktmaterialet et ringe grundlag for styring, idet det ikke er tydeligt hvor langt ansvaret rækker eller hvordan de offentlige instanser vil måle på, hvorvidt kravene efterleves. Bliver en leverandør bedt om at fremsende dokumentation, vil det være indkøbskonsulenten, der skal vurdere denne:

*“(...) hvis jeg får én eller anden mistanke, så bliver jeg jo nødt til at følge det til dørs, om der så er noget, ikke? Og så er det, at vi skal forholde os til, om, - hvordan vi forholder os, - om vi skal opsige kontrakten, eller om det bare lige er "sørg lige for, at bliver rettet op på det her".(Indkøber KK, 2013:10).*

Når indkøbskøberen ikke kan tage udgangs punkt i klare mål for, hvornår en leverandør efterlever de stillede krav, bliver indkøberens eget kendskab til tekstilbranchen afgørende for indkøberens mulighed for at vurdere den fremsendte egenkontrol.



Leverandøren til Københavns Kommune stiller i den forbindelse spørgsmålstejn ved, hvorvidt indkøberne ved noget om tekstilbranchen: *“Men altså, en indkøber kan jo heller ikke vide alt om sko. Og i morgen skal de vide alt om kontormøbler, og så er det noget helt andet den næste dag”* (Leverandør KK, 2013:5). Derfor mener han, at de krav der bliver stillet til de etiske produktionsprocesser bliver meget standardiserede, og det bliver svært for de offentlige instanser at følge op på om kravene efterleves.

Leverandøren til Dansk Politi er også så skeptisk overfor, indkøberne har den nødvendige viden for at forstå og vurdere forholdene i tekstilbranchen:

*“I Dansk Politi har man hugget hovedet af alle dem, der er fagkompatible, og så har man sat nogle økonomer ind. Altså, der er ikke nogen, der ved ret meget om tøj for at sige det ligeud”.* (Leverandør DP 2013:17-18).

At indkøberne er økonomer og ikke har stor viden om tekstilbranchen er med til at underbygge leverandørernes oplevelse af, at pris bliver vægtet højt ved indkøbene af arbejdstøj. Leverandøren til Dansk Politi mener samtidig, at den manglende viden om tekstilbranchen kan gøre det svært for en indkøbskonsulent at stille sig kritisk over for leverandøren i forhold til efterlevelse af de etiske produktionskrav:

*“Det [er] blandt andet svært at tage ud og kontrollere og tjekke op, fordi hvad pokker skal man rive og flå i? (...) hvordan kan man være kritisk overfor det man ser, hvis man ikke har nogen baggrundsviden?”* (Leverandør DP 2013:17-18).

De tre offentlige instansers informationssystemer kan anses for at være problematiske, fordi de primært baserer sig på leverandørernes egenkontrol. At der kun i begrænset omfang har foregået eller vil foregå køberkontrol skaber informationasymetri. Derudover kan man også sige, at der eksisterer en form for vidensasymetri omkring tekstilbranchen. Mens leverandørerne arbejder i tekstilbranchen, er indkøberne ikke kun ansat til at købe tøj men også til at købe andre varer. Dette kan være problematisk, hvis de skal vurdere de informationer leverandørerne kommer med om de etiske produktionsforhold. Denne problemstilling forstærkes af, at indkøberne ikke kan finde hjælp i udbud- og kontraktmaterialet til at vurdere, om en leverandør efterlever de etiske produktionskrav.

## Medier og transparens

De offentlige instanser beror på medier og NGO'er som en informationskilde, der kan oplyse dem om manglende efterlevelse af de etiske produktionskrav. Idet de offentlige instanser ikke selv fører systematisk kontrol, er det vigtigt, at de kan få informationer fra andre kilder. Dette besværliggøres imidlertid af, at der ikke er åbenhed omkring de offentlige instanser leverandørister. Medierne bruges derimod i højere grad til at promovere de offentlige instansers arbejde med samfundsansvar. Dette er problematisk, hvis leverandørerne ikke oplever, at de offentlige instansers engagement er reelt.

## Offentlig branding

Både fra region, kommune og stat udmeldes det, at det offentlige søger at fremme etisk adfærd gennem indkøb. I indkøbspolitikkerne fra de tre niveauer kan man således læse de offentlige visioner inden for samfundsansvar<sup>30</sup>. I Københavns Kommunes indkøbspolitik beskrives det blandt andet på følgende måde: *“(...) en krone anvendt på indkøb også er en krone, der arbejder for bæredygtighed for mennesker og miljø”* (Københavns kommune, 2011:1). I indkøbspolitikkerne sker der således en aktiv formidling omkring det offentliges ansvar i forhold til indkøb. Derudover er der også passager i kontrakt- og udbudsmaterialet, der behandler den offentlige instans syn på etiske produktionsforhold (Udbudsportalen, 2013:7). Heri viser det offentlige hvad de forventer af deres leverandører - og hvilke krav man stiller til dem.

Både indkøberen fra Region Hovedstaden og Dansk Politis indkøber nævner ligeledes, at det er vigtigt, at de som offentlig instans tager et samfundsansvar. Ifølge indkøberen fra Region Hovedstaden er det vigtigt, *“Når vi er en offentlig virksomhed, så bør vi være dem, der er forgangs-mænd på det område”* (Indkøber RH, 11.06.13:11).

Når der ikke er informationssystemer, der kan afdække manglende efterlevelse af de etiske krav, kan det imidlertid virke på leverandørerne som om, at kravene i højere grad er vidtløftige visioner, end det er reelle krav. Dette kom blandt andet til udtryk under spørgerunden ved Københavns Kommune. Her spurgte en potentiel tilbudsgiver, om

---

<sup>30</sup> Se afsnittet “Offentlige udmeldinger og visioner” er der en længere gennemgang af de offentlige indkøbspolitikker.

underleverandører skal leve op til de etiske produktionskrav. I stedet for at svare direkte fik han at vide, at:

*“Det er Københavns Kommunes politik at udvise størst mulig etisk og social ansvarlighed, hvorfor der er blevet truffet en politisk beslutning omkring sociale og etiske hensyn ved indkøb skal vedlægges kontrakter til en værdi på over 1. million kroner” (Københavns Kommune H, 2013:8).*

Dette svar vidner om en distance til den faktiske problemstilling – at sikre sociale og etiske hensyn. Det bliver ikke gjort klart over for spørgeren, hvorvidt underleverandører skal leve op til kravene. I stedet bliver der lagt vægt på, at det er en politisk beslutning. Leverandøren til Københavns Kommune nævner således også, at han ikke har oplevet en reel interesse fra offentlig side, når det kommer til etiske produktionsforhold: *“Jeg synes ofte så er det lidt blændværk. Det er sådan lidt show. De skal bede om de her ting, og de skal skrive de her ting ind i udbudsmaterialet”*, siger han og tilføjer, at han aldrig i sine 25 år har oplevet, at en offentlig instans var interesseret i de etiske produktionspraksisser, når først ordren rullede (Leverandør KK, 2013:5).

Hvis leverandørerne får en følelse af, at de offentlige instanser ikke har en reel interesse i at sikre, at de etiske produktionskrav efterleves, kan det mindske deres incitament for at forsøge at efterleve kravene. Dette kan føre til mock compliance i løbet af kontraktperioden.

### **Risiko for dårlig omtale**

Leverandørerne interesse for efterlevelse af de etiske produktionskrav, bliver imidlertid også holdt i skak af medierne. Både indkøbere og leverandører fortæller, at de anser dårlige mediehistorier som en potentiel trussel. Mediernes opmærksomhed på for eksempel fabrikkollapset i Bangladesh har således betydet, at indkøberen fra Københavns Kommune tog en snak med leverandørerne om samfundsansvar i løbet af udbudsfasen (Indkøber KK, 2013:15).

Derudover betød det, at leverandøren til Dansk Politi blev opmærksom på at bygnings- og brandsikkerheden i Bangladesh var en risiko, hvorfor han efterspurgte dokumentation på brandsikkerheden hos virksomhedens samarbejdspartnere (Leverandør DP, 2013:10).

Pressen som repræsentant for offentligheden har altså en form for forebyggende rolle, idet indkøbskonsulenter og indkøbere anser dårlige mediehistorier som en potentiel trussel. Sammenholdt med at de tre offentlige instanser ikke selv systematisk overvåger forhold hos leverandørerne, kan medierne anses som en afgørende kilde til at få informationer, der kan give den offentlige instans en begrundet mistanke eller viden omkring de eksisterende forhold hos leverandører og underleverandører. Dette udfordres dog af, at virksomhederne ikke har åbne leverandørlistor.

### **Åbne leverandørkæder**

Ifølge Pia Olsen Dyhr ville man ikke have fundet danske forbindelser til Bangladesh-kollapset, hvis danske virksomheder havde tjek på sine underleverandører. Derfor anbefalede hun danske virksomheder at offentliggøre deres leverandørlistor, således at medier og NGO'er havde adgang til informationer og dermed kunne bidrage til at sætte fokus på forholdene i tekstilindustrien (DR, 2013).

I de tre cases der er undersøgt i dette speciale, skal leverandørerne oplyse deres underleverandører til den offentlige instans. Men da det ikke fremgår tydeligt hvad underleverandører dækker over, er det offentlige ikke i besiddelse af systematiserede oplysninger over underleverandører og producenter. Orloff Firmatøj benytter danske underleverandører og oplyser derfor disse. Disse underleverandører har selv underleverandører uden for Europa, hvor selve produktionen finder sted. Men disse oplyses ikke, idet der ikke stilles krav herom (Leverandør KK, 2013:5-6). Dansk Politi er i besiddelse af mere omfattende information om underleverandører og producenter. Men deres oplysninger dækker heller ikke samtlige underleverandører. Det er for eksempel en dansk virksomhed, der hedder Andersen og Stender, der leverer indlægsmateriale til politiets jakker. Disse materialer bliver imidlertid produceret af underleverandører (Andersen og Stender, 2013), som Dansk Politi ikke har information på. Region Hovedstaden har ligeledes omfattende information om underleverandører (Indkøber RH, 2013:19). I forbindelse med dette speciale har det imidlertid ikke været muligt at få oplyst, hvor mange informationer Region Hovedstaden har om underleverandører og producenter (Region Hovedstaden, 2013). Oplysningerne er ikke offentligt tilgængelige, og de er ikke blevet udleveret ved efterspørgsel.

Idet Københavns Kommune og Dansk Politi ikke har en samlet oversigt over leverandørkæden, er det ligeledes ikke muligt for dem at skabe fuld offentlighed omkring deres leverandører og underleverandører. I Region Hovedstadens tilfælde eksisterer der muligvis en samlet leverandørkæde, men det er ikke muligt at komme i besiddelse af denne.

I dag er det ikke et krav fra de offentlige instanser, at virksomheder der vil levere til det offentlige, skal have åbne leverandørkæder. Og selv hvis medier eller NGO'er får indsigt i leverandørkæderne, vil de ikke få samtlige informationer, idet de offentlige instanser ikke er i besiddelse af disse. Dette vanskeliggør at medier og NGO'er kan spille en aktive rolle som vagthund, som Pia Olsen Dyhr i sin periode som Erhvervs- og Vækstminister udtrykte, at der er behov for. Samtidig er det paradoksalt, at indkøbskonsulenterne mener, at de kan bero på medierne som kilde til oplysninger om begrundet mistanke, idet det er svært at få et overblik over de offentlige leverandørkæder.

### **Konkurrence eller åbenhed**

I dag argumenteres der mod åbne leverandørkæder idet oplysninger om produktionsforhold kan pådrage leverandørerne økonomisk skade:

*“Offentliggørelsen af identiteten af Region Hovedstadens leverandørs underleverandører er en aldeles sensitiv information, idet konkurrenter til Region Hovedstadens leverandør vil kunne benytte denne information til at gå direkte til de produktionssteder leverandøren har opbygget og investeret i over en lang årrække”. (Region Hovedstaden, 2013)*

Region Hovedstaden vil således ikke oplyse navne eller lokaliteter på deres underleverandører og producenter. Leverandøren til Region Hovedstaden er ligeledes skeptisk overfor at oplyse fabriksnavne i leverandørkæden, fordi han mener, at det ofte er de virksomheder, der har været åbne og som arbejder aktivt med samfundsansvar, som er kommet i knibe i medierne:

*“Det allerbedste for os er at holde os langt ude af hele den debat der. For vi kan aldrig vinde (...) Dem, der har været de allerbedste på området, er dem, der har fået allermest tæsk. For man kan altid finde noget” (Leverandør RH, 18.07.2013:2).*

Det er imidlertid ikke juridisk til hinder for, at det offentlige kan kræve, at deres leverandører skal have åbne leverandørlistor (Jørgensen, 2007). Diskussionen er imidlertid , om de offentlige instanser er klar til en sådant krav.



# KONKLUSION & PERSPEKTIVERING



# Konklusion

I dette speciale har vi undersøgt tre offentlige indkøb af henholdsvis politiuniformer, hospitalskitler og profiltøj til stat, region og kommune. Med udgangspunkt i problemformuleringen, som er gengivet nedenfor, præsenterer vi de konklusioner, vi er nået frem til i løbet af specialet.

*Hvordan stiller det offentlige krav til etiske produktionsforhold ved køb af arbejdsbeklædning, og hvilke metoder benytter det offentlige til at sikre efterlevelse af kravene og hvilke forhold i den eksisterende praksis udfordrer efterlevelse af de etiske produktionskrav?*

## Krav om etiske produktionsforhold

Det offentlige stiller krav om, at det arbejdstøj der købes, skal være produceret under etiske produktionsforhold. Dette sker ved at stille krav om efterlevelse af ILOs grundlæggende konventioner om arbejdsforhold. EU's udbudsdirektiver er rammesættende for hvordan offentlige instanser kan stille etiske produktionskrav til det arbejdstøj de køber. Da etiske produktionsforhold knytter sig til kontraktens udførelse, stilles kravene ikke som tildelingskriterier men som ufravigelige krav ved kontraktindgåelsen.

Dette betyder, at det offentlige ikke forud for en kontraktindgåelse vurderer en leverandørs evner til at efterleve krav om en etisk produktion. Dette skaber rum for adverse selection.

## Et uklart grundlag for styring

Vores undersøgelse af udbud og kontraktmateriale viser, at det offentliges krav til leverandørerne udgør et ringe grundlag for en efterfølgende styring af leverandørerne.

Krav om etiske produktionsforhold er formuleret i et standardbilag, som ikke knytter sig til arbejdstøj og de udfordringer ved at sikre etiske produktionsforhold, der findes i denne branche.

Særligt problematisk bliver det her, at der ikke er nogen afgrænsning eller konkretisering af, hvor mange led i leverandørkæden en leverandør forventes at sikre ordentlige arbejdsforhold i. I tekstilbranchen er leverandørkæderne præget af at være lange, komplekse og globale. Det

er således uklart om en leverandør af arbejdsbeklædning til det offentlige er forpligtet til at sikre etiske produktionsforhold helt nede hos bomuldsbonden, der leverer det bomuld, der benyttes til at fremstille tøjet, eller om ansvaret rækker til at omfatte de syersker, der syr det. Derudover har det offentlige ikke fastsat nogle mål for, hvordan de offentlige indkøbere skal vurdere på, om en leverandør lever op til kravene om at producere under etiske forhold. Når det offentlige indgår en ordre med en leverandør af arbejdstøj, sker det altså på baggrund af meget uklare krav til hvordan og hvor, leverandøren skal sikre etiske produktionsforhold. Et så vagt grundlag efterlader stort rum til fortolkning for både leverandøren og den offentlige instans i forhold til, hvad der forventes af leverandøren, og hvornår leverandøren lever op til de stillede krav.

### **Kontraktperioden**

Da de offentlige instanser ikke vurderer leverandørernes evner til at efterleve etiske krav forud for kontraktindgåelse, bliver det særligt vigtigt, at efterlevelsen vurderes under kontraktperioden.

Ingen af de undersøgte offentlige instanser har nogen fast praksis for, hvordan de skal sikre at leverandøren efterlever de meget uklare krav. Reelt er det uklart, om leverandører til de offentlige instanser vil opleve en opfølgning på kravene under kontraktperioden.

Tillid og egenkontrol er de to styringsmekanismer, som de offentlige instanser primært vil benytte, hvis der følges op under kontraktperioden. Dette betyder, at de offentlige instanser i udgangspunktet baserer deres styring på den egenkontrol, som en leverandør videregiver.

Det bliver således leverandørens egen fortolkning af, om han lever op til de meget uklare krav, som de offentlige instanser vil basere deres vurdering på. Dette informationssystem skaber risiko for mock compliance, idet leverandøren har mulighed for ikke at efterleve kravene, men blot at give udtryk for at han gør det. De offentlige instanser beror således på tillid til, at deres leverandører vil være sandfærdige og efterleve kravene.

### **Udfordringer i praksis**

I den eksisterende praksis ved det offentliges krav om etiske produktionsforhold eksisterer en række forhold, der udfordrer efterlevelsen af kravene.

Forholdet mellem leverandør og offentlig instans er præget af en høj grad af vidensasymmetri, som de etablerede informationssystemer ikke imødegår. Det er leverandøren, der ved mest om tekstilbranchen, og det er ham, der leverer de informationer, den offentlige indkøber skal vurdere leverandørens præstationer ud fra. Dette kan være problematisk, idet det er svært for en offentlig indkøber at opdage moral hazard hos en leverandør.

De offentlige indkøbere føler sig begrænset af EU-lovgivningen. Der hersker en forvirring omkring hvordan reglerne skal tolkes, og i praksis betyder dette, at de offentlige instanser reelt ikke lever op til reglerne. Ifølge EU-direktiverne er de offentlige instanser nemlig forpligtet til at foretage en effektiv styring, hvis de stiller krav til kontraktens udførelse. Den fraværende opfølgning eller opfølgning baseret på egenkontrol kan være problematisk, hvis der samtidig vægtes højt på pris ved tildelingen af en ordre. Lægges der meget vægt på pris, er der en risiko for, at leverandøren vil opleve dette som et 'fælles bedste' at have lave priser, og dermed prioritere dette over efterlevelse af krav om en etisk produktion.

De offentlige instanser beror på medier og NGO'er som en informationskilde, der kan oplyse dem om manglende efterlevelse af de etiske krav. Idet de offentlige instanser ikke selv fører systematisk kontrol, er det vigtigt, at de kan få informationer fra andre kilder. Dette besværliggøres imidlertid af, at der ikke er åbenhed omkring de offentlige instanser leverandørliste.

### **Trukket skarpt op**

En skarpt optrukket konklusion om det offentliges indkøb vil lyde, at etiske produktionskrav skrives ind - men i meget begrænset omfang tænkes ind i relationen mellem leverandør og offentlig instans.

## Perspektivering

I dette speciale har vi analyseret den eksisterende indkøbspraksis ved tre offentlige indkøb af arbejdsbeklædning. Vi har ikke valgt at inddrage offentlig budgetlægning og de økonomiske rammer, som indkøbene er underlagt. I den nuværende praksis for inddragelse af etiske produktionskrav har vægtningen af pris imidlertid vist sig at have afgørende betydning for, hvordan leverandørerne oplever, at de skal prioritere. I en udvidet analyse kunne det derfor være interessant at undersøge hvilken forklaringsfaktor de økonomiske rammer og politiske mål om effektiviseringsgevinster har i forhold til visionerne om at købe varer, der er produceret under ordentlige arbejdsforhold.

Når det offentlige køber arbejdstøj sker dette indenfor rammerne af EU's udbudsdirektiver og under de vilkår, der eksisterer i tekstilbranchen. Disse forhold gør sig også gældende for de øvrige EU-lande, når offentlige instanser køber arbejdsbeklædning. Med afsæt i den nærværende analyse af danske offentlige instansers indkøb af arbejdsbeklædning, vil det være frugtbart at se på, hvordan andre EU-lande arbejder med at stille krav om arbejdsforhold ved deres indkøb. I den forbindelse er det interessant, hvordan vores naboland Sverige arbejder med at inddrage etiske produktionskrav.

I Sverige er regionerne gået sammen om at stille etiske- og miljømæssige krav til deres leverandører gennem en fælles code of conduct. Kravene minder om de krav, de offentlige myndigheder i Danmark stiller til deres leverandører. Der er således krav om, at offentlige leverandører skal leve op til ILO's grundlæggende konventioner (Göthberg A, 2012: 11). Men i modsætning til Danmark har regionerne i Sverige en fast procedure for, hvordan de skal kontrollere, at kravene efterleves. I første omgang skal leverandørerne indsende fyldestgørende dokumentation på, hvordan de sikrer efterlevelse af kravene. Oplysningerne bliver derefter vurderet af en fælles styregruppe. Når denne gruppe vurderer oplysningerne, har de specielt øje for indkøb, der er foretaget indenfor en række risiko sektorer. Der tages således også hensyn til, hvilke brancher og lande, varerne produceret i. Hvis styregruppen ikke er tilfreds med leverandørens egenkontrol af sine underleverandører, vil det regionale samarbejde bestille en ekstern audit rapport (Göthberg A, 2012: 6).

Samarbejdet mellem Sveriges regioner er forholdsvis nyt, idet det blev startet op i 2010. Ikke desto mindre er der allerede fulgt op på otte varegrupper og lavet kontrolbesøg i blandt andet Kina og Pakistan. Forventningen er, at styregruppen fremover vil træffe beslutninger om at få gennemført omkring to audits hvert år (Göthberg A, 2012: 6). Man kan således sige, at de svenske regioner har et mere effektivt styringsgrundlag end de cases, der er undersøgt i dette speciale. Dette skyldes, at der er krav til en systematisk egenkontrol fra de svenske leverandører. Derudover er der sat en reel overvågningsmekanisme i spil i de svenske regioner, hvilket betyder, at risikoen for at blive opdaget hvis man som leverandør ikke har ordentlige forhold, er større end tilfældet er i de cases, der er undersøgt i dette speciale.

Det svenske eksempel viser, at det er muligt at lave systemer, der muliggør en højere grad af kontrol med hvorvidt offentlige varer er produceret under forhold, der er etisk ansvarlige. I et senere studie ville det derfor være relevant at lave et komparativt studie af de to landes praksisser for at undersøge hvorfor denne praksis ikke eksisterer i Danmark.

# Litteraturliste

Nedenfor er oplistet den litteratur, de materialer og den empiri, der er benyttet i dette speciale. I enkelte tilfælde har vi fået udleveret materiale, der ikke er blevet publiceret. I disse tilfælde har vi valgt at gøre materialet tilgængeligt for læseren ved at lægge det ind på en CD-rom. På den vedlagte CD-rom kan man desuden finde transskriptioner af interviews. På litteraturlisten nedenfor er det noteret hvilket materiale, der er tilgængelig på CD-rommen.

AchACT – Actions Consumers Workers (2012): *Manual for Socially Responsible Public Procurement - Work and Promotional Wear*, officiel version tilgængelig på fransk: <http://www.achact.be/Ressources-Guide-Acheteurs-Publics.htm> (16/09/13)

Andersen, Lasse (2011): *Danmark er ikke førende på CSR-området*, CSR.dk, 13.05.11, tilgængelig på: <http://www.csr.dk/%E2%80%9Ddanmark-er-ikke-f%C3%B8rende-p%C3%A5-csr-omr%C3%A5det%E2%80%9D> (15/10/13)

Andersen og Stender (2013): *Andersen og Stender*, tilgængelig på: [http://www.andersen-stender.dk/info/Produkter\\_11311.aspx](http://www.andersen-stender.dk/info/Produkter_11311.aspx) (24/10/13).

Asia Floor Wage (2013): *An Asian Strategy for Garment Industry*, <http://www.asiafloorwage.org/asiafloorwage-aboutus.htm> (16/09/13)

Baden, et. al. (2009): *The effect of buyer pressure on suppliers in SMEs to demonstrate CSR practices: An added incentive or counter productive*, European Management Journal, 27, 429-441.

BanglaNews (2013): *Fire at Ashulia garments, 20 hurt*, d.09.10.13, banglanews24.com

BBC (2013): *Bangladesh clothing factory hit by deadly fire*, d.09.10.13

Bilton, Richard (2013): *Bangladeshi factory workers locked in on 19-hour shifts*, BBC 23.09.13

Brinkmann, Svend & Kvale, Steiner (2009): *InterView - Introduktion til et et håndværk*, 2. udg. Hans Reitzels Forlag, København.

Brown, Halini SzejnWald, Martin de Jong, and Teodorina Lessidrenska (2007): *The Rise of Global Reporting Initiative (GRI) as a Case of institutional Entrepreneurship*, Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper No. 36 Cambridge, MA: John F. Kenedy School of Government, Harward University.

Bryman, Alan (2004): *Social Research Methods*, second edition, Oxford University Press, New yourk

Cepos (2012): Gå-hjem-møde - Debat: Er CSR et offentlig anliggende? Video tilgængelig på: <http://www.youtube.com/watch?v=MTHXj1Q4zJk> (21/12/13).

Danmarks Statistik (2013): *Statistikbanken*. Tilgængelig på: <http://statistikbanken.dk/statbank5a/SelectVarVal/saveelections.asp> (29/10/13). Samt samtale med Rikke Sharp 28/10/13.

DIEH, Dansk Initiativ for Etisk Handel (2013) : *Kom godt i gang - etiske offentlige indkøb - En guide til kommuner*. Tilgængelig på: <http://dieh.dk/publikationer/> (16/09/13).

DR (2013): Minister: *Danske firmaer har ikke styr på leverandører*, ritgau, 27.04.13 tilgængelig på: <http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2013/04/27/0427160612.htm> (21/10/13)

Eisenhardt, Kathleen M. (1989): *Agency Theory: An Assessment and Review*, Academy of Management Review, Vol. 14, No. 1, 57-74.

Erhvervs- og Vækstministeriet B (2013): *EU vedtager modernisering af udbudsreglerne – Regeringen nedsætter udbudslovsudvalg*, tilgængelig på: <http://www.evm.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2013/26-06-13-eu-vedtager-modernisering-af-udbudsreglerne> (19/10/13)

Erhvervsstyrelsen (2012): *Ansvarlig vækst - Handlingsplan for virksomheders samfundsansvar 2012-2015*. Tilgængelig gennem Erhvervsstyrelse på: [http://samfundsansvar.dk/file/318419/ansvarlig vækst csrhandlingsplan 2012.pdf](http://samfundsansvar.dk/file/318419/ansvarlig_vækst_csrhandlingsplan_2012.pdf) (02/09/13)

Europa-Kommissionen (1997): *Offentlige indkøb i den europæiske union - Vejledning om EU-reglerne indenfor alle sektorer bortset fra vand- og energiforsyning, transport og telekommunikation*. Tilgængelig på nettet: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/guidelines/supply\\_da.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/guidelines/supply_da.pdf) (02/09/13).

Europa-Kommissionen (2010): *Sociale hensyn ved indkøb - En vejledning i mulighederne for at tage sociale hensyn ved offentlige indkøb*, Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Ligestilling Kontor D.2, Generaldirektoratet for det Indre Marked og Tjenesteydelser Kontor C.3

Europa-kommissionen (2011): *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*. Tilgængelig på nettet: [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/\\_getdocument.cfm?doc\\_id=7010](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=7010) (05/09/13).

Fairtrade sag (2012): *j.nr. 2012-00470 del 1*, vedlagt på CD-rom

F. Engel (2013): *Ansvarlighed*. Tilgængelig på: <http://www.f-engel.com/Default.aspx?ID=2431> (07.10/13)

Flyvbjerg, Bent (2006): *Five Misunderstandings About Case-Study Research*, Qualitative Inquiry, Volume 12 Number 2 April 2006 219-245 © 2006 Sage Publications

Fristads Kansas (2013): *Social Ansvarlighed*. Tilgængelig på: <http://www.fristadskansas.dk/om-fristads-kansas/social-ansvarlighed/> (07/10/13)

Gereffi, Gary & Memedovic, Olga (2003): *THE GLOBAL APPAREL VALUE CHAIN: What Prospects for Upgrading by Developing Countries*, UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION Vienna, 2003

Global Compact (2013): *Overview of the UN Global Compact*, tilgængelig på: <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/index.html> (21/09/13)

Global Compact (2013) B: *Frequently Asked Questions*, Tilgængelig på: [http://www.unglobalcompact.org/COP/frequently\\_asked\\_questions.html](http://www.unglobalcompact.org/COP/frequently_asked_questions.html) (02/10/13)

Global Compact (2013) D: *The Ten Principles*, tilgængelig på: <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html> (20/10/13)



Global reporting (2013): *Get Started*, tilgængelig på: <https://www.globalreporting.org/reporting/get-started/Pages/default.aspx> (23/09/13)

Hagedorn-Rasmussen, Pernille og Vogt-Nielsen, Karl (2007): *Fair trade i offentlige indkøb? - Agenda 21 i praksis*, CASA, Elektronisk udgave: ISBN 978-87-91795-59-6, tilgængelig på: [http://casa-analyse.dk/files/fair\\_trade\\_i\\_offentlige\\_indkoeb.pdf](http://casa-analyse.dk/files/fair_trade_i_offentlige_indkoeb.pdf), (18/10/13).

Hall, Ole (2013): *Modebosser undsiger minister*, Berlingske, 04.05.13.

ILO (2013) A: *Textiles, clothing, leather and footwear sector*, tilgængelig på <http://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/textiles-clothing-leather-footwear/lang--en/index.htm> (16/09/13)

ILO, (2013) C: *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, tilgængelig på: <http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm> (01/10/13)

ILO, (2008): *ILO Labour Clauses* (Public Contracts) Convention, 1949 (No. 94) and Recommendation (No. 84): a practical guide. Tilgængelig på nettet: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_099699.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_099699.pdf) (01/10/13).

Indkøber DP (2013): *Interview med Koncernindkøbschef (CPO) hos Dansk Politi, Frederik Glerup Juul*, Polititorvet 14, 1780 København V d. 29/09/13, (vedlagt på CD-rom)

Indkøber KK (2013): *Interview med Regina Uhde Sustmann Hansen, Konsulent i Indkøbsgruppen hos Københavns Kommunes Kultur- og Fritidsforvaltning*, Kultur- og Fritidsforvaltningen, Servicecentret, Nyropsgade 1, 3. Sal 1602 København V, d. 26/09/13, (vedlagt på CD-rom)

Indkøber RH (2013): *Interview med Strategisk Indkøbskonsulent i Koncernøkonomi Martin Lund*, Region Hovedstaden, Regionsgården, block C, 1.sal, Kongens Vænge 2, 3400 Hillerød, d. 11/06/13, (vedlagt på CD-rom)

ISO (2010): *ISO 26000 - Social Responsibility*, Tilgængelig på nettet: [http://www.iso.org/iso/discovering\\_iso\\_26000.pdf](http://www.iso.org/iso/discovering_iso_26000.pdf) (10/10/13).

Jensen, Sten og Juul, Laura (2012): *Flere end 200 døde under fabriksbrand i Pakistan*, Berlingske Nyhedsbureau d.12.09.12, tilgængelig på: <http://www.bt.dk/udland/flere-end-200-doede-under-fabriksbrand-i-pakistan-0> (15/10/13)

Jørgensen, Oluf (2007): *Det handler om ytringsfrihed - Mediejura*, 2. udgave 1. oplag, Forlaget Ajour, Aarhus.

Kolk, Ans, Tulder, Rob van & Welters, Carlijn (1999): *International codes of conduct and corporate social responsibility: can transnational corporations regulate themselves?* TRANSNATIONAL CORPORATIONS VOLUME 8 NUMBER 1 APRIL 1999.

Københavns Kommune (2012): *Ståbi til "Kontraktbilag om sociale og etiske hensyn ved indkøb"*, Notat fra Økonomiforvaltningen, Center for Økonomi og HR.

Københavns kommune (2011): *'Fælles indkøb' – mere velfærd – Indkøbspolitik for Københavns Kommune 2011-2014*, Tilgængelig på: <http://www.kk.dk/da/erhverv/indkoeb-og-udbud/info-til-leverandoerer> (18/09/13)

Københavns kommune (2013): *Fairtrade By København*, Tilgængelig på: <http://www.kk.dk/da/om-kommunen/indsatsomraader-og-politikker/natur-miljoe-og-affald/fairtrade-by-kbh> (13/09/13)

Københavns Kommune (2013) A: *Den Europæiske Union Offentliggørelse af Supplement til Den Europæiske Unions Tidende - Udbudsbekendtgørelse*, (vedlagt på CD-rom)

Københavns Kommune (2013) B: *Udkast til Rammeaftale vedrørende levering af erhvervsbeklædning, sportsbeklædning, arbejdssko-støvler og sikkerhedssko-støvler*, (vedlagt på CD-rom)

Københavns Kommune (2013) C: *Kontraktbilag om sociale og etiske hensyn ved indkøb*, (vedlagt på CD-rom)

Københavns Kommune (2013) D: *Kravspecifikation til rammeaftale vedr. levering af erhvervsbeklædning, sportsbeklædning, arbejdssko-støvler og sikkerhedssko-støvler*, (vedlagt på CD-rom)

Københavns Kommune (2013) E: *Den Europæiske Union Offentliggørelse af Supplement til Den Europæiske Unions Tidende - Bekendtgørelse om indgåede kontrakter*, (vedlagt på CD-rom)

Københavns Kommune (2013) F: *Dialog mellem Ordregiver og markedet*, (vedlagt på CD-rom)

Københavns Kommune (2013) G: *Udbudsbetingelser - Offentligt udbud - Rameaftale vedr. levering af erhvervsbeklædning, sportsbeklædning, arbejdssko-støvler og sikkerhedssko-støvler*, (vedlagt på CD-rom)

Københavns Kommune (2013) H: *Spørgsmål-svar og kommentarer-tilretninger*, (vedlagt på CD-rom)

The Landmark Project (2012): *Good Practise in Socially Responsible Public Procurement - Approaches to Verification from Across Europe*, The LANDMARK consortium, c/o World Economy, Ecology & Development (WEED e.V.). Tilgængelig på: [http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/en/latest-achievements/LANDMARK-good\\_practices\\_FINAL.pdf](http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/en/latest-achievements/LANDMARK-good_practices_FINAL.pdf) (12/09/13)

Laffont, Jean- Jacques og Martimort, David (2001): *The Theory of Incentives: The principal-Agent model*, Princeton University Press, Princeton og Oxford.

Larsen, Søren (2013): *Bangladesh: Ruinerne gemmer flere danske spor*, DR.dk, 18. juni 2013. Tilgængelig på nettet: <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2013/06/18/080535.htm> (12/09/13).

Larsen, Søren (2013) B: *Kun hver tredje kommune har sociale kontrakter i byggeriet*, Dr.dk, d. 03.03.13, tilgængelig på: <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2013/03/03/03194225.htm> (14/10/13)

Leverandør DP (2013): *Interview med direktør for Mammut, Michael Graversen*, foretaget hos Mammut Work Wear A/S, Tekstilbuen 1, 4700 Næstved d. 24.06.13(vedlagt på CD-rom)

Leverandør KK (2013): *Interview med Administrerende Direktør Hos Orloff Firmatøj A/S, Torben Orloff Lauridsen*, Roholmsvej 10 A, 2620 Albertslund, d. 27/09/13, (vedlagt på CD-rom).

Leverandør RH (14.06.2013): *Interview med Direktør i Borch Textile Group A/S, Ulrich Mosegaard Kastrup*, Kastrup lufthavn, terminal 3, Starbucks Coffee, d. 14. juni 2013, (vedlagt på CD-rom).

Limineau, Fabrice og Henderson, James (2012): *The influence of relational experience and contractual governance on the negotiation strategy in buyer-supplier disputes*, Journal of Operations Management, 30(5): 382-395

Locke, Richard M. (2013): *The Promise and Limits of Private Power - Promoting labor Standards in a Global Economy*, Cambridge University Press , New York.

Locke, Richard, Amengual, Matthew & Mangla, Akshay (2009): *Virtue out of Necessity? Compliance, Commitment, and the Improvement of Labor Conditions in Global Supply Chains*, Politics Society: 2009 37: 319 originally published online 6 July 2009. side 326

Madsen, Tanja Nyrup et al. (2010): *En tandløs vagthund*, P1 Dokumentar. Tilgængelig på: <http://www.dr.dk/P1/P1Dokumentar/Udsendelser/2010/10/05153148.htm> (02/11/13).

Mammut Workwear (2011): *Delementer og underleverandører i samlet mappe*, (vedlagt på CD-rom)

March, James G. & Olsen, Johan P. (1995): *Democratic Governance*, The Free Press, New York.

Martinez, Joseph (2013): *Kundekonsulent hos International Organization for Standardization*, telefonsamtale den 03/10/13, (vedlagt på CD-rom)

Mensink, Janet (2013): *Bomulds konsulent ved Solidaridad*, telefoninterview den 29/10/13.

Miljøstyrelsen (2013): *Kom godt i gang med miljøvenlige indkøb*. Tilgængelig på: <http://www.miljoevejledninger.dk/files/komgodtigang.pdf> (02.09.13).

Mæglings- og klageinstitution for ansvarlig virksomhedsadfærd (2013): *Behandling af klager*, tilgængelig på: [http://virksomhedsadfaerd.dk/behandling af klager](http://virksomhedsadfaerd.dk/behandling_af_klager) (14/10/13)

Nielsen, Magnus (2010): *Hvor blev de danske syersker af?* Clean Clothes Campaign Denmark, Tilgængelig på: [http://www.cleanclothes.dk/index.php?option=com\\_content&view=article&id=84:hvor-blev-de-danske-syersker-af&catid=42:outsourcing-om-eu-og-den-globale-tojindustri&Itemid=81](http://www.cleanclothes.dk/index.php?option=com_content&view=article&id=84:hvor-blev-de-danske-syersker-af&catid=42:outsourcing-om-eu-og-den-globale-tojindustri&Itemid=81) (16/09/13).

Nielsen, Gorm Toftegaard (2005): *Om dynamisk eller nørdet jura*. Information fra den 02.09.2005. Tilgængelig på: <http://www.information.dk/111591> (16.10.13).

Nisen, Max (2013): *How Nike Solved Its Sweatshop Problem*, BusinessInsider.com

Tilgængelig på: <http://www.businessinsider.com/how-nike-solved-its-sweatshop-problem-2013-5>  
(25/09/13)

Nordås, Hildegunn Kyvik: *The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textiles and Clothing*, Discussion Paper NO 5, 2004, World Trade Organization Geneva, Switzerland

OECD (2013): *About the OECD*, Tilgængelig på nettet: <http://www.oecd.org/about/> (14/10/13).

Olesen, Jesper (2013): *Bag facaden: Kollaps rammer moden*, Jyllands-Posten, 14.05.13.

Pedersen, Esben Rahbek og Andersen, Mette (2006): *Safeguarding corporate social responsibility (CSR) in global supply chains: How codes of conduct are managed in buyer-supplier relationships*. Journal of Public Affairs J. Publ. Aff. 6: 228–240 (2006).

Pedersen, Esben Rahbek (2004): *Safeguarding CSR in Global Supply Chains: The Governance of Codes of Conduct in Buyer-Supplier Relationships*, Second World Conference on POM and 15th Annual POM Conference, Cancun, Mexico, April 30 - May 3, 2004.

Plastina, Alejandro (2009): *Child Labor in the Cotton and Textile Sectors*. Paper presented at the conference “Fashionably and ethically in the textile and clothing sector,” The Faculty of Material Technologies and Textile Design, Technical University of Łódź, Poland, 17 March 2009. Tilgængelig på: [https://www.icac.org/cotton\\_info/speeches/plastina/2009/child\\_labor\\_lodz.pdf](https://www.icac.org/cotton_info/speeches/plastina/2009/child_labor_lodz.pdf) (29/10/13).

Region Hovedstaden (2010) A: *Forretningsudvalgets møde den 15. juni 2010*, (vedlagt på CD-rom)

Region Hovedstaden (2012) B: *General conditions of tender for public procedure*, (vedlagt på CD-rom)

Region Hovedstaden (2012) C: *Evalueringsrapport*, (vedlagt på CD-rom)

Region Hovedstaden (2012) D: *Draft contract for the delivery of uniforms for staff of healthcare to the Capital Region of Denmark (Region Hovedstaden)*, (vedlagt på CD-rom)

Region Hovedstaden (2012) E: *Solemn declaration*, (vedlagt på CD-rom)

Region Hovedstaden (2012) F: *Annex 1.A*, (vedlagt på CD-rom)

Regeringen (2012): *Fakta om virksomheders samfundsansvar*, 22.03.12, evm.dk, tilgængelig på:  
<http://www.evm.dk/~media/oem/pdf/2012/pressemeddelelser-2012/26-03-12-faktaark-samfundsansvar.ashx> (15/10/13)

Region Hovedstaden (2013): *Afgørelse vedr. aktindsigt i produktionssted af Region hovedstadens uniformsbeklædning*, Koncern Økonomi, Indkøb, Kongens Vænge 2  
DK - 3400 Hillerød, (vedlagt på CD-rom)

Region Hovedstaden (2007): *Indkøbspolitik for Region Hovedstaden*, tilgængelig gennem Region Hovedstaden på: <http://www.regionh.dk/NR/rdonlyres/D7916C38-F820-408B-A0C7-023BDDF76A89/0/Indk%C3%B8bsPolitikA5.pdf> (04/09/13)

Region Hovedstaden (2011): *Nye uniformer testes på tre hospitaler*, tilgængelig på nettet:  
[http://www.regionh.dk/topmenu/Nyt\\_Presse/Nyheder/2011+arkiv/Arkiv/Nye+uniformer+testes+p%C3%A5+tre+hospitaler.htm](http://www.regionh.dk/topmenu/Nyt_Presse/Nyheder/2011+arkiv/Arkiv/Nye+uniformer+testes+p%C3%A5+tre+hospitaler.htm) (13/09/13)

Dansk Politi (2011) A: *Prækvalifikationsbetingelser- Begrænset udbud af uniformsgenstande til Dansk Politi*, (vedlagt på CD-rom)

Dansk Politi (2011) B: *Udbudsbetingelser - Begrænset EU-udbud af uniformsgenstande til Dansk Politi*, (vedlagt på CD-rom)

Dansk Politi (2011) C: *RAMMEAFTALE vedrørende produktion og levering af uniformsgenstande mellem Dansk Politi v./Dansk Politi, Landlystvej 34 DK-2650 Hvidovre (herefter Køber) og \*\*\**, (vedlagt på CD-rom)

Dansk Politi (2011) D: *Bilag 5 til Rammeaftale - Virksomhedens samfundsansvar*, (vedlagt på CD-rom)

Roepstorff, Anne K. (2010): *CSR - Virksomheders sociale ansvar som begreb og praksis*. Hans Reitzels Forlag, København.

Rothenberg-Aalami, Jessica (2004): *Coming Full Circle? Forging Missing Links Along Nike's Integrated Production Networks*. Global Networks 4: 335–354.

Røndal, Marianne Luna (2013): *Har forbrugerne et ansvar for tøjproduktion?* Kristeligt Dagblad 17.05.2013. Tilgængelig på: <http://www.etik.dk/artikel/510028:Forbrug--Har-forbrugerne-et-ansvar-for-toejproduktion> (28/10/13).

Rådet for Samfundsansvar (2010): *Udbredelse af ansvarlig vækst - anbefalinger fra Rådet for Samfundsansvar*, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen Kampmannsgade 1 1780 København V

Rådet for samfundsansvar (2013): *Forside*, tilgængelig på: <http://raadetsforansvar.dk/forside/0/2> (14/10/13).

Rådet for samfundsansvar B (2013): *Kort om ansvarlighed*, tilgængelig på: <http://virksomhedsadfaerd.dk/kort-om-ansvarlighed> (20/10/13)

Schaachter, Niel (2011): *Respiratory Effects and other Disease Patterns in the Textile Industry*. Textile Goods Industry, Ivester, A. Lee, Neefus, John D., Editor, Encyclopedia of Occupational Health and Safety, Jeanne Mager Stellman, Editor-in-Chief. International Labor Organization, Geneva. © 2011.

Skagen, Kristina (2013): *Mailkorrespondance med specialkonsulent ved Erhvervsstyrelsen - ansat ved samfundsansvar.dk*, 03/04/13, (vedlagt på CD-rom)

Skåne Regional Council et al. (2010): *Social responsibility in procurement - Code of conduct for suppliers*, tilgængelig på: <http://www.vgregion.se/upload/Regionservice/Inköp/Miljöhänsyn/Social%20responsibility%20in%20procurement.pdf> (12/10/13).

Somo (2005): *Work in progress: Labour policies of workwear companies supplying public authorities in Europe*, Sanne van der Wal & Bart Slob, SOMO November

Steinicke, Michael og Groesmeyer, Lise (2008): *EU's Udbudsdirektiver*, Djøf Forlag, København.

Sørensen, Laura Marie (2012): *Dokumentar: Ansatte hos H&M får tre kroner i timen*, DR.dk. Tilgængelig på: <http://www.dr.dk/Nyheder/Penge/2012/10/26/143227.htm> (21/10/13).

Terp, Carsten (2012), *Juridisk kaos forhindrer gode arbejdsforhold*, Ugebrevet A4, (22/10/12), tilgængelig på: [http://www.ugebreveta4.dk/da/2012/201243/Mandag/CSR\\_forvirring.aspx](http://www.ugebreveta4.dk/da/2012/201243/Mandag/CSR_forvirring.aspx) (08/10/14)

Tulder, Rob van & Wijk, van Jeroen & Kolk, Ans (2009): *From Chain liability to Chain responsibility*, Journal of business Ethics 85:399-412.

Udenrigsministeriet (2013): *Partnership for responsible garments and textiles production in Bangladesh*, tilgængelig på nettet: [http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder\\_udenrigspolitik/2013/Partnership%20Bangladesh%20170513.pdf](http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder_udenrigspolitik/2013/Partnership%20Bangladesh%20170513.pdf) (14/10/13)

Udbudsportalen.dk (2013): **Kontraktperiodens længde**, tilgængelig på: <http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Udbud---Trin-for-trin/Trin-1-Planlagning1/Organisatorisk-placering-af-udbuddet/Kontraktperiodens-langde/> (09/10/13)

Udbudsportalen (2013) A: *Introduktion til offentlige udbud - film 1*. Tilgængelig gennem Udbudsportalen på: <http://tilbud.udbudsportalen.dk/videoer/> (02/09/13)

Udbudsportalen (2013) B: Rammeaftaler, tilgængelig på: <http://www.udbudsportalen.dk/Strategi-og-Politik/Rammeaftaler/> (19/10/13).

Udbudsportalen (2013) C: *Begrænset udbud*, tilgængelig på: <http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Udbud---Trin-for-trin/Trin-1-Planlagning1/Roller-og-ansvar/Begranset-udbud/> (16/10/13).

Yin, Robert K. (2009): *Case Study Research - Design and Methods*, Sage Publications, Fourth Edition.

Yperen, Michiel van (2006): *Corporate Social Responsibility in the Textile Industry*, Research and consultancy on sustainability. Tilgængelig på: <http://www.oecdguidelines.nl/wp-content/uploads/Kenniscentrum/Sector%20informatie/Textiel%20International%20Overview%20CSR.pdf> (29/10/13).

Økonomistyrelsen (2010) A: *Statens indkøbspolitik*, Tilgængelig gennem Moderniseringsstyrelsen på: <http://www.statensindkob.dk/Statens-Indkobsprogram/Statens-Indkoebspolitik> (02/09/13)



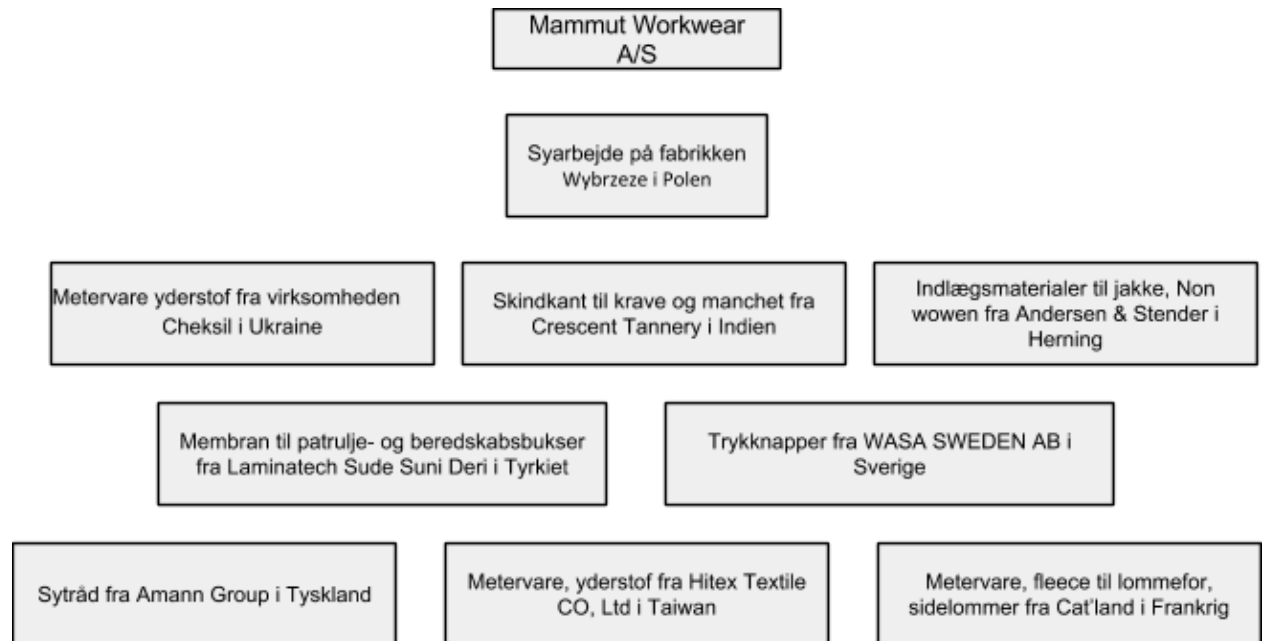
Økonomistyrelsen (2010) B, Tema 3 under Statens indkøbspolitik: ***Samfundsansvar og miljøhensyn - menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder, miljø og antikorrruption.*** Tilgængelig gennem Moderniseringsstyrelsen på: <http://www.statensindkob.dk/Statens-Indkobsprogram/~media/Files/Temaer%20i%20indk%C3%B8bspolitikken/Samfundsansvar.ashx> (02/09/13).

Økonomi og indenrigsministeriet (2013): ***Brev til Aarhus kommune Vedrørende Aarhus Kommunes mulighed for at varetage Fair Trade-hensyn,*** Slotholmsgade 10-12, 1216 København K, tilgængelig på nettet: <http://oim.dk/media/487009/fairtrade.pdf> (14/10/13)

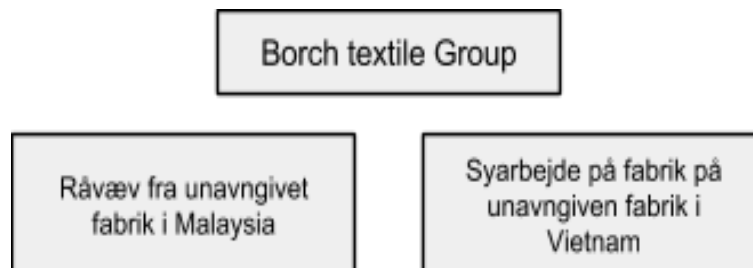
Økonomi og indenrigsministeriet (2013) B: Kommuner kan købe Fairtrade-mærkede varer, tilgængelig på; <http://oim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2013/maj/kommuner-kan-koebe-fairtrade-maerkede-varer.aspx> (14/10/13)

## Appendiks

Figur 7: Mammuts lebverandørkæde



Figur 8: Borchs leverandørkæde



Figur 9: Orloff Firmtøjs Leverandørkæde

