



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgave

Fra søt drops til bitter pille

Terra-saken i Vik kommune og Haugesund kommune



Ruth Larsen

Vår 2013

Tanker ved reisens slutt

Å gå Terra-saken nærmere i sømmene har vært en uhyre interessant prosess. Jeg har vært i kontakt med mange mennesker, langt flere enn de jeg offisielt har intervjuet. Saken har etterlatt seg dype spor og ikke alle orket å ta frem igjen vonde minner fra 2007 og årene før. Andre har gjort det likevel, fordi det er viktig å ta lærdom av Terra-saken, slik at det aldri skal skje igjen. Jeg vil rette en spesiell takk til alle som bidro med sine historier.

Takk til mine veiledere Harald Sætren og Anne Lise Fimreite for konstruktiv hjelp til oppgaven. Takk også til Hans Einar, som ga meg et skikkelig dytt på slutten, Nina GV Sigrun, Nina N, Irene, Morten - og Torill, som har lest korrektur. Den største takken går til min kjære ektefelle Dode, som har holdt ut med meg og støttet meg i dette prosjektet.

10. juni 2013

Ruth Larsen

1.0 Innledning	4
1.1 Tema og problemstilling	4
1.2 En studie av den historiske prosessen	9
1.3 Bruk av organisasjonsteori og metode	10
1.4 Oppgavens oppbygning	11
2.0 Kontekst	12
2.1 Kommuneloven av 1992	15
2.2 Økonomisk utvikling	16
2.3 Finansforvaltningen i kommunene	17
2.4 Oversikt over aktørene	18
2.5 Produktene	19
3.0 Analytisk rammeverk	21
3.1 Deskriptivt perspektiv	22
3.2 Forklarende teori	25
3.3 Rasjonell-instrumentell tilnærming	25
3.4 Institusjonstilnærmingen	29
3.5 Tilfeldighetstilnærming - (bi)produkt av sammenfall i tid.	33
4.0 Metode	35
4.1 Valg av forskningsmetode	36
4.2 Forskningsstrategi	36
4.3 Valg av analyseenheter	38
4.4 Datagrunnlag	39
4.5 Opplegg for datainnsamling	39
4.6 Datatilgang	39
4.7 Kvalitative intervjuer	40
4.8 Dokumentanalyse	43
4.9 Validitet og reliabilitet	44
4.10 Grunnlag for generalisering	46
4.11 Forskningsetiske sider ved studien	47
5.0 Fase I: Initiativet	48
Vik kommune (2000-2003)	49
Haugesund kommune (2000-2004)	56
6.0 Fase II: Forvaltning	66
Vik kommune (2003/2004-2007)	66
Haugesund kommune (2004-2007)	72
7.0 Fase III: Finanskrisefasen (2007-)	74
8. Analyse	83
8.1 Helhetlig oppsummering av aktiviserings- og definisjonsprosessene	84
8.2 Hovedtrekk ved prosessene i et sammenlignende perspektiv	85
9. Tolking	91
9.1 Tolking i lys av de tre teoretiske perspektivene	91
9.2 De teoretiske tilnærmingenes forklaringskraft	98
9.3 Var Terra-saken en systemsvikt?	99
10. Avslutning	103
11. Referanser	106

1.0 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

31. oktober 2007 sprang en "bombe" i kommune-Norge. Finansavisen kunne avsløre at åtte kommuner hadde satt rundt en milliard kommunale kroner i spill på det amerikanske finansmarkedet. Og de var i ferd med å tape storparten av dem. Hvordan kunne dette skje?

Hvordan kunne det som i oppstarten var en relativt trygg aksjeinvesteringstype utvikle seg til stadig mer risikable investeringsobjekter? Kommuner kan i følge kommuneloven ikke ta opp lån til finansielle investeringer. Det ble gjort.

I media var eksperter og kommentatorer raskt ute og idiotforklarte rådmenn og ordførere. De hadde vært grådige og lettlyrte. Terra-meglerne som hadde formidlet finansproduktene, ble stemplet som skurker. De hadde tjent svært mye penger på transaksjonene.

Min inngang i studien er at det er vanskelig å se for seg at godt voksne og erfarne politikere og rådmenn i åtte kommuner i en tidsperiode på åtte år "mister" hodet og blir grådige spekulanter. Like vanskelig er det å se for seg at departementsfolk, fylkesmannsembetene - eller sparebankene for den saks skyld - kollektivt mister all sin gode dømmekraft.

Felles for alle Terra-kommunene var at de anvendte den mulighet kommuner etter kommuneloven har til å forvalte sine midler på en måte som gir tilfredsstillende avkastning, uten vesentlig finansiell risiko. Til tross for gode intensjoner, og i utgangspunktet fornuftige beslutninger om investeringer for gode avkastninger, gikk det galt. Var Terra-saken et resultat av enkeltpersoners grådighet og inkompetanse? Eller handlet det snarere om en rekke mennesker som fulgte spillereglene slik man kunne forvente? Kan det tenkes at det er trekk ved systemet som kan forklare at summen av alles handlinger ble som den ble? Saken har vært til stor personlig belastning for alle de nærmeste involverte i kommunene. Mange har måttet forlate jobben, og flere orker fortsatt ikke å snakke om hendelsen, selv om ingen i kommunene er blitt anklaget for eller mistenkt for å ha handlet for personlig vinning.

Intervjuer jeg gjorde i forbindelse med denne studien viser forskjellige forklaringer på det som skjedde. Departementsråden i Kommunal- og regionaldepartementet sa at reglement og rutiner hadde fungert som de skulle:

”Systemet virket. Revisoren i Vik tok det jo opp, fylkesmannen var i tvil og henvendte seg hit. Departementet gjorde en helt ordinær lovforklaring, og kom – under tvil – til en konklusjon. Saken fulgte alle rutiner, i hvert fall i forhold til kommune, fylkesmann og departement. (...) Skal vi snakke om systemkrise, så er det i så fall på et veldig overordnet nivå. På et internasjonalt nivå” (departementsråd, 2012).

Terra-ansatte mente at finanskrisen var helt uforutsigbar, de hadde gjort det de mente var best, og ingen forutså det som ville skje.

”Vi hadde stor tro på at produktene var gode og at de var faglig godt forankret. I ettertid ser vi at strukturerte produkter bidro til å skape en finansiell boble, som fikk enorme konsekvenser for det finansielle markedet. Dessverre også for disse kommunene” (megler, 2012).

Disse to uttalelsene gir egentlig sammenfallende forklaring. Det var nærmest en ”naturkatastrofe”, noe ikke noen kunne ha gjort noe med. Systemet fungerte, men av og til skjer det ulykker likevel. De to aktørene representerer likevel helt forskjellige syn på de organisatoriske rammene rundt denne prosessen. Departementsråden argumenterer formalistisk og legalistisk og må kunne tillegges et tradisjonelt formal-legalt syn på byråkratiet à la Max Weber (Weber, 1971). I analysen skal jeg se på dette som en mulighet, eller som en teoretisk posisjon saken kan forklares fra. Jeg kaller den en rasjonell-instrumentell tilnærming.

Terra-aktørene har et helt annet utgangspunkt. De er på et marked, på en arena med mange aktører av mange slag, der kommunene er noen av mange. For dem er det en arena med aktører som skal investere, andre som har investeringsprodukter, møter og hendelser som danner anledninger. Dette er organisasjoner som løst koblete systemer, ikke faste formelle hierarkier slik byråkratiet kan framstå. I organisasjonsteorien er dette kalt strømningsmodell eller ”garbage can”. Den skal her kalles for en tilfeldighetstilnærming og settes opp som motsatsen til den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen.

Jeg vil argumentere for at begge tilnærminger kan bidra til forklaring av Terra-saken, men at det er sterke begrensninger ved begge, og en mellomposisjon, en institusjonell tilnærming (på 80-tallet kalt ”ny-institusjonell”) kan gi en bedre forklaring på det jeg skal sette fokus på.

Problemstillingen

For å besvare årsaks-spørsmålene er det nødvendig å gå inn på bakgrunnen for Terra-saken. Det må ses på de ulike faser i hendelsesforløpet, hvilke aktører som handlet i dette, og de nærmere roller som disse hadde i de ulike fasene.

Problemstillingen er:

Beskrive og forklare Terra-saken i kommunene Vik og Haugesund.

Forskningsspørsmål

Kan hendelsen forklares som en systemsvikt, aktørers dårlige dømmekraft, eller var det resultat av flere uheldige og tilfeldige forhold?

Aktører skal her defineres som innehavere av formelle roller i de ulike organisasjonene Terra-saken omfatter, som for eksempel ordfører og rådmann. Med roller skal vi forstå settet av forventninger som knyttes til disse rolleinnhaverne. Aktørbegrepet vil også benyttes på organisasjonsnivå, som for eksempel kommunen, fylkesmannen eller departementet. ”Hendelsen” skal forstås som det faktum at kommunene befant seg på børs i risikoutsatte produkter og tapte penger, da finanskrisen kom november 2007. Terra-saken er benevnelsen på hendelsen som omfattet i alt åtte norske kommuner.

Begrunnelse for problemstillingen

Det er flere gode grunner til å studere Terra-saken. For det første er temaet i seg selv interessant på grunn av hvor omfattende saken er, og hvor mange som ble berørt. Hendelsen setter søkelys på kommunene, deres virkemåte og hvilke rammebetingelser de jobber under. For det andre inviterer Terra-saken til å anvende samfunnsfaglige teorier og perspektiver for å analysere hva som skjedde. Den egner seg til å demonstrere gyldigheten av grunntesen i studiet av offentlig politikk om at organiseringen av politiske tiltak har avgjørende betydning for innhold og utfall i påfølgende beslutningsfaser. En nærmere analyse av de faktorene som

gjorde at kommunene gikk inn på nye plasseringsformer for kommunale midler, kan gi innsikt i noen viktige betingelser for at valgene ble gjort.

Et tredje moment er mitt personlige engasjement i saken. Jeg ble invitert til rådhuset i Haugesund i februar 2008 i egenskap av kommunikasjonsrådgiver i håndteringen av krisen. Hendelsen representerte den største utfordringen for bystyret i manns minne. Hva skulle man si og gjøre for å gjenopprette tilliten fra byens innbyggere? Jeg var prosjektleder for informasjonen som gikk ut og ledet redaksjonen bestående av ordfører, rådmann og journalist. I den funksjonen fikk Haugesunds politikere og administrasjon bistand med å fortelle hva som hadde skjedd, hva man hadde kjøpt, hvem som tok ansvar, på hvilken måte – og hvordan man hadde tenkt å rydde opp.

I tillegg til ovennevnte punkter er det viktig å påpeke sakens normative aspekt. Hendelser som Terra-saken skal ikke forekomme. Kommuneloven pålegger kommunene å ha kontrollrutiner for å sikre at beslutninger ivaretar innbyggernes fellesinteresser.

Annen forskning på Terra-saken

Hofstad er journalisten som avslørte Terra-saken. I sin bok beskriver han hele hendelsesforløpet og starter med Terras utsagn: ”Det var en hundreårsbølge som traff. En tsunami, umulig å forutsi” (Hofstad, 2008). Han bidrar til å forsterke tilfældighets- og katastrofeforklaringen, men henger skyld og ansvar på aktører, og tvinger dermed den offentlige debatten inn i angrep og forsvar. Målet med studien er å bryte ut av dette og ta andre perspektiver som kan gi læring.

To masteroppgaver er hittil skrevet om Terra-saken. Marius A. Jøntveit (2011) ved Institutt for Sosiologi og Samfunnsgeografi ved Universitet i Oslo tok utgangspunkt i hvordan det kan ha seg at kommuner investerte i denne typen finansprodukter og hvilke faktorer som forklarer at åtte av dem endte i en alvorlig finanskriser. Jøntvedts argument er at dette var kommuner som befant seg i helt spesielle kontekster. Den vesentligste var at konsesjonskraftinntektene deres smuldret bort rundt år 2000, med det resultat at den økonomiske situasjonen for kommunene ble ustabil. Vik var satt under fylkesmannens administrasjon på grunn av inntektstørke, Bremanger hadde en lignende situasjon, og Helgelands-kommunene stod fremfor en beslutning om en felles kraftavtale for en periode med dårlige fremtidsutsikter. Terra kom med redningen i form av en modell. Etterhvert kom Haugesund (som ikke var konsesjonskraftkommune) og Narvik (som hadde vært det) med på modellen. De hadde

begge et etablert forhold til Terra på låneforvaltningssiden, og begge trengte penger sår¹. Da konsesjonskraftkommunene beveget seg inn i finansmarkedet, var det altså for å sikre seg mot *markedsvingningene*, som et tiltak for å demme opp for budsjettmessig uforutsigbarhet. Kommunene byttet ut en form for risiko, mot en annen form for risiko (Jøntvedt, 2011).

Svaret på hvorfor ikke flere enn sju konsesjonskraftkommuner gikk inn i finansmarkedet på denne tiden, finner Jøntvedt i at de rett og slett ikke hadde behov for det². Kraftprisene beveget seg oppover fra 2002 og representerte en langt tryggere inntektskilde enn finansprodukter. Det overflødiggjorde søk etter alternativer. Kommunene som allerede var i finansmarkedet og hadde hatt tap på verdipapirene sine, stod overfor valget mellom å gå ut med tap, eller satse på at markedet ville snu. De valgte det siste.

Den andre masteroppgaven ble skrevet av Tomas Hostad Løding (2010) på Sosiologisk institutt ved Universitetet i Bergen. Han studerte Terra-saken med utgangspunkt i *finansialisering*. Begrepet er myntet på å forstå de siste tretti års økning, bruk og betydning av finansielle produkter. En tidligere ”skjernet” sektor ble nå utsatt for bonusdrevne finansmeglere. Til tross for den voldsomme fokuseringen på kommunene da finanskrisen kom, var det mange ikke-finansielle aktører som også brente seg på slike produkter. Det hevder han tar bort noe av det eksepsjonelle ved den konkrete saken i november 2007³. Problemstillingen omhandlet hvilke refleksjoner kommunale beslutningstakere gjorde seg omkring deltakelsen i finansmarkedene og hvilke prosedyrer de fulgte i forbindelse med beslutninger om deltakelsens omfang og utforming (Løding, 2010).

Offentlig finansforvaltning gir innsikt i hvordan ”ikke-finansielle” aktører reagerer på, adopterer, eventuelt opponerer mot finansmarkedenes logikk. Han kartla hvordan kommunale aktører forholdt seg til informasjon i forlengelsen av dette. Kommunene ble gjennom å forvalte store langsiktige verdier i finansmarkedene tvunget til å forholde seg til tiltakende usikkerhet. Han fant at tillitsbånd mellom kommunale administratorer og eksterne rådgivere fikk mye å si for hvordan kommunal forvaltning ble organisert og forvaltet (Løding, 2010).

¹ Kvinesdal er den eneste Terra-kommunen Jøntveit ikke finner noen spesiell grunn for at sluttet seg til.

² Det er mange ulike historier hvor ulike tilfeldigheter gjorde at ikke også andre kommuner gikk med.

³ Norge tapte i 2008 ca. 1043 milliarder kroner av statens formue på finanskrisen (Nordhaug og Bank 2009), hvorav ca. 5 milliarder kroner på de samme produktene som kommunene kjøpte.

Gråseth-Nesbakk og Kjærland ved Handelshøyskolen i Bodø har forsket på nordlandskommunene i Terra-saken. De konkluderer blant annet med at kommunene har en kompetanseutfordring, at behovet for tillit er sentralt, at det er behov for klarere rammebetingelser, gode internrutiner, nøktern tilnærming til finansforvaltning og at kommuners finansforvaltningsreglement ikke alltid følges etter intensjonen (Gråseth-Nesbakk og Kjærland, 2009).

1.2 En studie av den historiske prosessen

Oppgaven er en case-studie av Terra-saken. Den har to undercase: Terra-saken i Vik kommune og Terra-saken i Haugesund kommune. De representerer tilsynelatende to ytterpunkt blant de åtte involverte kommunene. Jeg skal undersøke forskjeller og likheter mellom Terra-saken i de to kommunene og undersøke om det går an å generalisere til de seks andre ved å studere de viktigste forklaringsvariablene for hendelsen.

I en case-studie må det kontra-faktiske spørsmålet stilles: Hvorfor ble ikke flere av landets 434⁴ kommuner Terra-kommuner? Det mener jeg Jøntvedt har svart meget godt på, gjennom å avdekke kontekstuelle årsaker og økende kraftpriser. Jeg velger å legge hans forklaring til grunn som tilfredsstillende. Finansialisering (økning, bruk og betydning av finansielle produkter) og finanskrisen anser jeg også godt dekket. Dekket er også betydningen av den dramatisk økte kompleksiteten i kommunenes omgivelser på 80- og 90-tallet, blant annet gjennom liberalisering av kraftsektoren og kredittmarkedene, og kravet om aktiv finansforvaltning. Jeg vil bygge videre på disse funnene, men jeg samler min egen empiri og bruker andre teoretiske inntak. Studiene jeg henviser til belyser viktige sider av Terra-saken, og funnene supplerer mine.

Mitt bidrag er å gjøre en studie av hendelsesforløpet fra samarbeidet med Terra-Gruppen ble innledet rundt år 2000 fram til finanskrisen var et faktum vinteren 2007/2008.

Hendelsesforløpet beskrives i tre faser: 1. Initiativfasen, 2. Forvaltningsfasen, 3. Finanskrisefasen. Selv om fasene blir skilt fra hverandre, er de ikke uavhengige av hverandre. De blir behandlet kronologisk for å gi en best mulig oversikt over hendelsesforløpet.

⁴ Kilde: Seksjon for befolkningsstatistikk, Statistisk Sentralbyrå i epost 15.5.2013.

Det starter med initiativfasen i år 2000, der det på to ulike måter ble aktualisert for Vik og Haugesund å innlede samarbeid med Terra-Gruppen. Jeg skal gi et bilde av hva som kjennetegner situasjonsoppfatninger, valg av samarbeidspartner, problemoppfatninger og løsningsforslag. Fokus vil være på hvor løsningene kom fra, hvilke hensyn som ble vektlagt, hvilke organisatoriske løsninger som ble valgt og hvilke skillelinjer som preget denne første fasen.

I den andre fasen (forvaltningsfasen) presenterer jeg hvilke valg som blir tatt når det viser seg at kommunene blir rammet av tap. Det blir gjort rede for hvem som deltok, hvordan de deltok, hvilke problemoppfatninger de hadde og hvordan de kom fram til beslutningene som ble fattet.

I den tredje fasen, finanskrisen, vil også deltakelse, problemoppfatning, løsningsforslag og konflikter være sentrale elementer i utfallet for kommunene.

1.3 Bruk av organisasjonsteori og metode

For å svare på problemstillingen og analysere de tre fasene, skal jeg bruke tre ulike teoretiske tilnærminger⁵ som forklaringsverktøy; en rasjonell-instrumentell, en institusjonell og en tilfeldighetstilnærming. Den siste forklaringsmodellen ser Terra-saken som et resultat av at ting faller sammen i tid. I dette samlede bildet vil også begrepet om kreative rolleinnhavere bli presentert. Dette fordi det ikke bare er organisasjoner, men også individuelle aktører som ved spesielle omstendigheter kan bli fremtredende og påvirker prosessene.

Den *rasjonell-instrumentelle* tilnærmingen vektlegger at beslutninger er resultat av målrettet, planmessig, analytisk vurdering av alle eksisterende handlingsalternativer. Lovverk og offentlige dokumenter understreker gjerne mål-middel-rasjonalitet, planlegging og styring. Derfor egner tilnærmingen seg, til tross for at den passer bedre i teorien enn i virkeligheten. Den underliggende handlingslogikken er en konsekvenslogikk der man med mål-middel-rasjonalitet søker å forutse konsekvensene av gitte handlinger.

⁵ I følge Rones (1997) er det ikke konsistent bruk av begrep som teorier, modeller og perspektiver. Jeg skal her benevne forklaringsverktøyene som tilnærminger og de beskrivende verktøyene som perspektiver.

Den *institusjonelle* tilnærmingen vektlegger det kulturelle i organisasjoner og er basert på en logikk om hvilke handlingsalternativer som er passende i situasjonen. Handlinger og løsninger baseres på hva som har fungert bra før. Man befinner seg i institusjonelle omgivelser og konfronteres med sosialt skapte normer for hva som er riktige handlinger.

Tilfeldighetstilnærmingen ser på hendelser som et (bi-)produkt av sammenfall i tid. Tilnærmingen tar høyde for at prosesser som går over tid, der det inngår mange aktører og man eksponeres for mer og mindre uventede ytre faktorer, reduseres mulighetene til full styring og kontroll. Finanskrisen kom som et ytre sjokk og fikk betydning for hvordan Kommunal- og regionaldepartementet i ettertid strammet inn regelverket for finansforvaltning i kommunene.

For å organisere empirien skal jeg anvende et såkalt strømningsperspektiv for å strukturere beslutninger, problemer, løsninger og deltakere i det historiske, empiriske hendelsesforløpet. Det skal bidra til å organisere empirien, men også vise hvilke fenomen og sammenhenger som er aktuelle i tolkning og analyse.

Jeg vil bruke casestudie som forskningsstrategi, og skal benytte kvalitative forskningsteknikker, det vil si intervjuer og dokumentanalyse. Datagrunnlaget er derfor i hovedsak intervjuer, offentlige dokumenter, herunder saksdokumenter og granskningsrapporter, supplert med en omfattende omtale i media.

1.4 Oppgavens oppbygning

Studien er organisert i 10 kapitler. Kapittel 2 er en innføring i konteksten Terra-saken skjer i. I kapitlet trekker jeg linjene tilbake i tid for å gi en forståelse av kommunenes historiske forutsetninger. Jeg peker på rammebetingelser i det aktuelle tidsvinduet Terra-saken skjer i, og jeg introduserer de viktigste aktørene. Formålet er å gi en oversikt som kan gi en forståelse for de tre fasene prosessen deles inn i. Kontekstkapitlet gir også en innføring i de produktene kommunene investerte i. Kapittel 3 presenterer studiens teoretiske rammeverk. Det blir gjort greie for de teoretiske tilnærmingene som blir brukt som analyseredskap, og utledet forventede empiriske implikasjonene av disse. For å strukturere framstillingen brukes strømmingstankegangens begrep om aktiviserings- og defineringsprosesser i hendelsesforløpet. Det vil også bli redegjort (policy-)entreprenører/kreative rollenehavere. Det

fungerer som et inntak til å fokusere på aktørnivåforklaringer. Kapittel 4 omhandler metodiske rammeverk og redegjør for valg av case som forskningsstrategi og for datagrunnlaget. Kapitlene 5-7 er oppgavens empirigjennomgang faseinndelt i a) en initiativfase der samarbeidet mellom kommunene og Terra starter, og det foretas investeringer i finansmarkedet, b) en mellomfase der det skiftes over til nye og mer risikable produkter, og c) en tredje fase der finanskrisen er et faktum. Hvert kapittel oppsummeres i lys av aktiverings- og definisjonsprosessene. Kapittel 8 presenterer en helhetlig oversikt over de tre fasene. Det følges av en sammenligning av kommunene og en diskusjon av de viktigste funnene i hver fase. I kapittel 9 tolkes de empiriske funnene i lys av de tre teoretiske tilnærmingene. De oppsummeres i tilnærmingenes forklaringskraft. Avslutningsvis skal jeg i svare på spørsmålet om Terra-saken var en systemkrise. Studien avrundes i kapittel 10 med studiens hovedfunn, en diskusjon om mulighetene for generalisering og forslag til videre forskning innenfor feltet.

2.0 Kontekst

Kontekst er det elementet eller de elementene organisasjoner hele tiden prøver å tilpasse seg. Kontekst er endringsdrivende, og er derfor avgjørende for hvorfor endring finner sted (Pettigrew m.fl. 1992). I denne oppgaven betyr det å beskrive den organisatoriske rammen Terra-saken skjer i. Det omfatter forholdet politikk og administrasjon, og det omfatter politiske og økonomiske trekk ved tiden før og under tidsperioden som Terra-saken utspiller seg, nærmere bestemt fra år 2000-2008.

Det er mye gjort forskning på kommunens utvikling, blant veldig mange er Baldersheim (1993), Flo (1999), Grønlie, (2004), Fimreite og Grindheim (2007), Offerdal (2010) og Busch et al. (2010). Jeg skal begynne med en oversikt over noen viktige utviklingstrekk, herunder kommunenes plass i styringssystemet og kommunenes rolle i forholdet til staten. Dette er viktig fordi jeg ønsker å undersøke antakelsen om at Terra-saken var et eksempel på systemsvikt.

”Systemet” i relasjon til Terra-saken handler om to nivåer; nemlig staten ved Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og kommunene. Fylkesmannen er den regionale statlige representant og utgjør ikke et eget nivå. På grunn av sin særegne funksjon vil fylkesmannen likevel gis en egen plass i fremstillingen.

Kommuner utgjør det laveste nivået i styringssystemet. Kommunens vesen er mangefasettert. Det å forstå kommunenes rolle i den norske forvaltningen innebærer følgelig å forstå deres delte funksjoner som 1) statlige iverksettingsorganer, 2) tjenesteprodusenter og 3) politiske arenaer (Fimreite og Grindheim, 2007). Norge er en enhetsstat og det innebærer at de sentrale politiske institusjonene har den statlige beslutningsmakten og at regionale og lokale organer har sin myndighet gjennom delegasjon og ordinær lovgivning (Østerud, 2007). Dette er ulikt føderale system, der maktfordelingen mellom ulike politiske nivåer er konstitusjonelt garantert. Kommunene har altså avledet statsmakt. I Norge er kommunene, i motsetning til de fleste andre land, ikke grunnlovsfestet. Ordningen er nedfelt som sedvane i lovverket, noe som blant annet betyr at kommunene ikke har eget rettsvern. Det igjen betyr at det ved uenighet mellom stat og kommune, sitter kommunene igjen med ”svarteper”. Staten bestemmer.

På den annen side er kommunene egne rettssubjekter. Det betyr at de kan fatte beslutninger på egen hånd, besitte eiendom, inngå kontrakter etc. De er formelt ikke en del av den hierarkisk oppbygde statlige forvaltningen, noe som innebærer at det ikke er direkte kommandolinje fra regjeringen ved statsråden til kommunene. Sagt på en annen måte: Kommunene er det nederste nivået i forvaltningen. De er ikke direkte underlagt staten, men styres via lovene vedtatt av Stortinget. Denne relativt kompliserte organisatoriske forvaltnings- og samfunnsmessige rollen for kommunene er kjernen i mitt interessefelt for studien. Det utgjør både kontekst og den uavhengige variabelen i studiet av Terra-saken. Det krever en redegjørelse for den historiske utviklingen.

Formannskapsloven av 1837 nedfeller det lokale selvstyret og pålegger kommunene å løse pålagte oppgaver fra sentrale myndigheter. Så selv om kommunene ikke er del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltningen, framgår det likevel av Formannskapsloven at kommunene er et underordnet nivå i forhold til staten. Altså et både og; kommunene gis styringsrett over seg selv og underordningsplikt i ett og samme åndedrag. Når det gjelder lokalt selvstyre er det videre etablert et prinsipp om såkalt negativt avgrenset selvstyre. Det betyr at kommunene kan påta seg oppgaver de måtte ønske, gitt at ikke andre instanser er pålagt de samme oppgavene – og at oppgavene ikke er forbudt ved lov. Denne balansegangen og tosidigheten mellom nasjonal integrasjon og lokal autonomi har gjennom tidene vært gjenstand for stadig debatt, og vektleggingen av de to forholdene har variert (Fimreite og Grindheim, 2007).

Etterkrigskommunen ble ledd i statens administrative struktur og i tillegg statens viktigste verktøy med hensyn til utøvelse av velferdsstaten (Flo, 1999). Nasjonal integrasjon og styring ble viktig, men også å bevare det lokale handlingsrommet. Ideen var å gjennomføre nasjonale velferdstiltak gjennom kommunene som kunne gjøre politiske vurderinger når nasjonal politikk skulle iverksettes (Fimreite, 2003). Kommunene måtte opprustes for å gi velferd og ble på ulike vis uniformert for å unngå store sprik i ressursgrunnlag og velferdstilbud. Løsningen ble innføring av særlover og vi fikk det som Baldersheim (1993) omtalte som *sektorkommuner*, og som ble styrket ved at kommunene i økende grad fikk sektorbaserte øremerkede tilskudd.

Fra siste halvdel av 1960-tallet, etter en langsiktig vektlegging av gjenreisning etter krigen, skjedde det i følge Fimreite (2003) en radikaliserings av det politiske klimaet, og anti-teknokrati, demokratisering og desentralisering ble viktige stikkord. Det kommunale selvstyret fikk en sterkere stilling og bedring av lokaldemokratiet ble et felles politisk anliggende. De problematiske sidene ved nærgående statlig styring på kommunene ble fokusert i større grad. Det førte til at man begynte å vri statlige overføringer fra øremerkede tilskudd til rammeoverføringer, for å øke kommunenes frihet.

Fra midten av 80-tallet kommer det reformer og tiltak som ønsker å fristille kommunesektoren ved å innføre et nytt inntektssystem som skulle gi fristilling med hensyn til særlovgivningen. Det ble en forsøksperiode som ble forløperen for ny kommunelov i 1992. Desentraliseringen tillot kommunene å organisere seg friere, blant annet i tråd med mer markedsorienterte prinsipp (Fimreite, 2003).

Dagens kommune kjennetegnes av stor grad av statlig styring og lite lokalt handlingsrom, fordi rettighetslovgivningen er en standardisering basert på at flere og flere politiske vedtak blir permanente og den åpner i liten grad for lokal tilpasning og skjønnsutøvelse. Rose og Baldersheim (2003) stiller spørsmål til om man står framfor et nytt kommunalt hamskifte, og viser til at det er en vedvarende strid om utviklingen av det kommunale selvstyret, om kommunestruktur, om samspillet mellom kommune og stat, om organisering av den lokale serviceproduksjon og lokaldemokratiets skrantende utvikling. De karakteriserer det tette samkvemmet mellom stat og kommuner som statlig kolonisering og hevder at den samlede forvaltningspolitiske utvikling har vært mer preget av tilfeldigheter, sprik og frislepp enn av

stringent og konsekvent styring (Rose og Baldersheim, 2005).

2.1 Kommune-loven av 1992

Den nye kommune-loven kom i 1992. Den var blant annet et svar på en langvarig misnøye med statlig detaljstyring av kommunene. Kommune-loven innebar to endringer som er viktige for kommunal organisering. Loven er mindre detaljert når det gjelder hvordan kommunene skal bygges opp, og hvordan vedtak skal gjøres (Baldersheim, 1993). Alt i alt er det i mye større grad enn før blitt opp til den enkelte kommune hvordan organisasjonen skal se ut.

”Kommune-loven er støypt i den nye kommuneoppfatninga sitt bilete. Kommunane som velferdsprodusenter er ledd i ei samla offentleg forvaltning meir enn dei er organ for eit lokalt sjølvstyre. Den kommunale fridommen er fridommen til ein målstyrt aktør: Fridommen til å velje verkemiddel for å realisera gjevne mål” (Bukve og Offerdal, 2002).

Den nye loven fikk trekk fra den tradisjonelle formannskapsloven fra 1837, men er også kjennetegnet av en nokså fri innlåning av trekk fra andre organisasjonsformer, særlig fra andre politiske arenaer og fra bedriftslivet. Baldersheim omtaler den framvoksende kommune-modellen som *den politiske bedriften*. Dette er myntet på utviklingen til at de nasjonale politiske partiene nå stiller lister ved valget – og at vedtakene har samme trekk som nasjonalpolitikken. Kommunene har også utviklet seg i retning av å være bedriftslignende organisasjoner med store staber som forvalter store pengesummer og framstiller seg mer og mer som produksjonsbedrifter, på jakt etter å sette konsumentene eller brukerne i høysetet. I denne modellen har rådmannen endret rolle til ”administrerende direktør” som ivaretar daglig drift i en uavhengig og selvstendig stilling, mens kommunestyret er ”styret” som har ansvar for strategiutviklingen (Baldersheim, 1993).

Med ny kommune-lov kom endringer i kontrollen med kommunenes virksomhet. Det ble lagt opp til kommunal egenkontroll, og opprettelse av kontrollutvalg. Fylkesmannens tidligere ansvar for lovlighetskontroll med kommunestyrenes vedtak opphørte, med unntak for kommunene i ROBEK-registeret⁶

⁶ ROBEK er et register for betinget godkjenning og kontroll, dvs. et register for kommuner og fylkeskommuner i økonomisk ubalanse. Statusen medfører i praksis å være satt under fylkesmannens administrasjon.

2.2 Økonomisk utvikling

Fram til midten av 70-tallet var det norske finansmarkedet preget av et omfattende regelverk og sterk offentlig styring. Fra slutten av 60-tallet hadde det oppstått en markert internasjonalisering av finansmarkedet. Utenfor kontrollen til de gjennomregulerte, nasjonale finanssystemene oppstod uregulerte, internasjonale kapitalmarkeder. Det norske reguleringsystemet knaket følgelig i sammenføyningene og Arbeiderpartiet signaliserte i 1977 en mer markedsorientert økonomisk politikk. Bankene fikk adgang til å låne i utlandet, noe som førte til en kraftig utlånseksponering. Større grupper fikk låne penger, noe som igjen førte til økt forbruk (Knutson et al., 1998). ”Jappetid” ble satt som merkelapp på denne tidsepoken som ledet til bankkrisen i overgangen fra 80-90-tallet.

I Statistisk sentralbyrås rapport ”Norsk økonomi gjennom 20 år”, karakteriseres tiden fra slutten av 1980-tallet som; ”tiden som runder av en kraftig konjunkturedgang”. 1990-tallet kom med blant annet bankkrise, oljefond, kraftig boligprisvekst og aksjebobler. Nedgangen i Norge falt sammen med en internasjonal oppgangskonjunktur. Kraftig gjeldsoppbygging i husholdningene gjennom den foregående oppgangen og en markert økning i realrenta bidro, sammen med økt arbeidsledighet og fallende boligpriser, til å legge en demper på privat etterspørsel. Utlånsboomen ble etterfulgt av store tap og krise i banknæringen på begynnelsen av 1990-tallet.

Ved inngangen til 1993 startet en langvarig oppgangskonjunktur, godt hjulpet av en markert rentenedgang. Etterspørselen tok seg opp og etter en lengre periode med lavere pris- og kostnadsvekst enn hos handelspartnerne, var konkurransevnen betydelig forbedret. Det la grunnlaget for sterk vekst i konkurranseutsatt sektor. I andre halvdel av 1990-tallet bygget det seg opp bobler i aksjemarkedet både i Norge og internasjonalt. Aksjeboblene var knyttet til overoptimistiske forventninger til investeringer i informasjons- og kommunikasjonsteknologi, den såkalt ”dot.combølgen”.

En annen viktig endring var den nye energiloven som kom i 1990. Fram til da hadde staten styrt sektoren med politisk prisfastsettelse. I følge Jøntveit (2011) var omveltningene som fulgte med det nye regimet enorme og åpnet nye muligheter for kommunene å disponere sine kraftressurser. De kunne selge eiendeler i de lokale kraftselskapene og de kunne selge konsesjonskraften i det frie markedet, inngå fastpriskontrakter med kraftkjøpere eller selge den billig til lokale bedrifter.

Liberalisering av markedene, modernisering og markedsretting var politisk ønsket utvikling nasjonalt. I Bondevik II-regjeringen som kom i 2001 var Erna Solberg kommunalminister. Hun avløste Sylvia Brustad som satt fra mars 2000. I Jøntvedts (2011) studie sier informantene at regjeringsskiftet var overgangen til et langt sterkere press på å være ”kreative med kommunenes kapital”, ”tenke markedsrettet” og se ”nye veier”. Her var kommunal handlefrihet og virkemidler hentet fra privat sektor sentrale politisk mål. I en studie av konsultasjonsordningen mellom staten og kommunene (KS) framgår det at Solberg brukte ordningen til å signalisere forventninger om effektivisering. Hun ledet konsultasjonene med en klar formening om at problemet er ressursutnyttelsen i kommunesektoren og at løsningene derfor også er å gi tydeligere styringssignaler, i hovedsak om effektivisering og modernisering (Jenssen, 2011). Dette støttes av Jøntvedt som finner at det som ble kommunisert fra KRD kan ha blitt oppfattet som et signal om at kommuner ble vurdert som egnet til å bevege seg inn i nye markeder (Jøntvedt, 2011).

2.3 Finansforvaltningen i kommunene

Et vesentlig element i Terra-saken er hvordan praksisen for finansforvaltningen i kommunene endret seg fra 1980-tallet. I kommuneloven av 1954, som gjaldt fram til 1992, inngår ikke begrepet finansforvaltning i lovens kapittel 7 om kommunens økonomiske forvaltning. Finansforvaltningen i kommunene på 1980-tallet var forholdsvis passiv. Overskuddslikviditet og midler knyttet til fondsforvaltningen ble hovedsakelig plassert i den lokale sparebanken til forholdsvis beskjeden rente. Den rådende tankegangen var at midlene skulle forvaltes på samme måte som var bestemt for umyndige personer. Det vil si at sikkerheten skulle være overordnet, ikke avkastningen (Mauland og Aastvedt, 2008). På 1980-tallet skjedde det en endring. Signalet fra myndighetene var at kommuner som måtte ha overskuddsmidler, som for eksempel fra kraftinntekter, burde vurdere en mer aktiv forvaltning. ”Aktiv finansforvaltning” innebærer en føring om proaktivitet i forvaltningen av kommunens midler, som innenfor nærmere spesifiserte og forsvarlige rammer betyr å oppsøke best mulig avkastning. Resultatet av dette var at kommuner med overskuddslikviditet foretok anbudsrunder og inngikk bankavtaler. Etter hvert ble midler plassert i obligasjoner og aksjefondsandeler. Målet var å forvalte fellesskapets midler slik at kommunens vare- og tjenesteproduksjon ble størst mulig (Mauland og Aastvedt, 2008).

I kommuneloven fra 1992 blir bestemmelser om finansforvaltning innarbeidet i § 52. Her pålegges kommunene i forskriften fra 2001 å utarbeide et finansforvaltningsreglement som legger føringer for valg av plassering, risikoprofil m.m. Bestemmelsene setter skranker for kommunenes handlefrihet: 1. Kommunene kan som alminnelig regel bare ta opp lån for å finansiere bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk, og 2. Kommunene skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, men også uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at kommunen (...) skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall. Med andre ord signaliseres det at kommunene både skal ta risiko - og unngå risiko på en gang. Forskriften pålegger samsvar mellom kommunens kompetanse og kompleksiteten i de finansielle instrumentene de kjøper. I tilfeller der man kjøper inn slike tjenester skal kommunene være i stand til å gjøre selvstendig vurderinger av risiko, og kontrollere at utøvelse er i tråd med eget finansreglement (Løding, 2010).

2.4 Oversikt over aktørene

Hovedaktørene fra starten er kommunene Vik, Bremanger, Haugesund, Hattfjelldal, Rana, Narvik, Kvinesdal og Hemnes, inklusiv deres respektive kontrollorganer; revisjoner og kontrollutvalg. I tillegg kommer Fylkesmennene og Kommunal- og regionaldepartementet.

Aktører som kommer inn etter hvert er Finanstilsynet, Kommunalbanken, Riksrevisjonen og Stortinget ved Kontroll- og Konstitusjonskomiteen.

En viktig hovedaktør er Terra Securities, et datterselskap i Terra-Gruppen⁷. Terra-Gruppen er et finanshus som eies av ca. 80 små lokale sparebanker. Dette var sparebanker som ønsket å beholde sitt eget navn og selvstendighet, men som likevel skjønnte at det var smart å samarbeide. I 1997 etablerte de Eika Gruppen som et innkjøps- og interesse-samarbeid, og de fusjonerte med Terra i 2000. Navnet ble Terra-Gruppen AS, en bankallianse og et finanskonsern med datterselskaper som driver med forsikring, finans- og kredittbank, forvaltning, eiendomsmegling, boligkreditt, eiendomsoppgjør og salg av finansprodukter.

⁷ Terra-Gruppen endret navn til Eika Alliansen 13.3.2013.

Terra Securities var eiet med to tredjedeler av Terra-Gruppen, og en tredjedel av fire sentrale ledere i konsernet⁸.

Andre viktige aktører er finanskonsernet Citigroup Global Market Plc, som utviklet og solgte de strukturerte produktene, og Solent Capital Plc London, som forvaltet verdipapirene for kommunene.

2.5 Produktene

Tiden før finanskrisen var en tid der finansnæringen generelt var inne i en kreativ periode med hensyn til nye produkter. Skarstein (2009) karakteriserer den som en periode preget av forvokst finanskapital på jakt etter rask profitt. Pengekapital som søker avkastningen innenfor *finanssektoren*, tar en slags snarvei i denne jakten og forutsetter såkalte ”finans-innovasjoner”; kredittderivater, hedgefond og private aksjefond som sirkulerer utenfor realøkonomien. Disse ”finansinnovasjonene” spilte en vesentlig rolle for den finansielle ustabiliteten som førte til finanskrisen (Skarstein, 2009).

Den typen verdipapirer Terra-kommunene investerte i, kalles strukturerte produkter. Et strukturert produkt er et derivat. Et derivat er en kontrakt hvis verdi er avledet fra en underliggende eiendel. Poenget er å inngå et slags ”veddemål” om den fremtidige verdien til den underliggende eiendelen. Derivater har dermed det paradoksale ved seg, at de både fungerer som en forsikring (den ene parten bruker det for å beskytte seg mot fremtidige pris-svingninger) og spekulasjon (den andre parten spekulerer i en fremtidig prisoppgang). Det innovative var å konstruere et instrument som tillot banker å inngå slike veddemål om et lån eller en obligasjon ville misligholdes eller ikke (Løding, 2010).

Kommunene kjøpte kredittderivater under navn som CLN (Credit Linked Note), CDS (Credit-default swaps) og CDO (Collateralized Debt Obligation). Det at produktene kalles *strukturerte* er fordi ulike typer lån er pakket sammen og fordi gjeldspakkene ofte er

⁸ I opptakten til denne historien har eierkonstellasjonene vært til irritasjon over lang tid i Terra-Gruppens styre. Terra Securities var den mest lønnsomme datteren, men de likte dårlig at 1/3 av overskuddet gikk til enkeltpersoner i administrasjonen. Det hadde derfor en tid vært planlagt å kjøpe ut de fire. Verdsettelsen på ca 1.35 milliarder kroner ble imidlertid en betydelig ”rød klut” for styret. Det ville bety 400 mill. kroner i lommene på de fire ansatte. Det opplevdes som uriktig at de skulle bli så rike på noe som sparebankene hadde skutt inn 2/3 av ressursene i (Hofstad, 2008).

syntetiserte, dvs. at risikoen er ikke-lineær. Man deler inn pakkene i ulike transjer (deler) med ulike risikokarakteristika, hvor risikoen ikke bare er avledet av risikoen på den underliggende porteføljen, men hvor den nederste transjen tar de første tapene, deretter den nest nederste transjen, osv. (Jøntvedt 2011).

Utbetaling til investor er faste, gitt at ikke noen av kreditorene misligholder sine lån. Skjer det, oppstår en kreditthendelse (tap). Markedsverdien av produktet knytter seg til risikoen for slike tap, og transjene er utstyrt med ulike ratinger vurdert av egne ratingbyråer.

Hovedforskjellen mellom en CLN og en CDO er at CLN-produktet ikke er transjert, og risikoen på investorene fordeler seg likt. I en CDO vil kjøperne av topp-transjene være uberørt av de x antall første kreditthendelsene (tap) som måtte forekomme.

Uansett navn sammenfattes kredittderivatene i stikkordet ”verdipapirisering”, som betyr at banker *omsetter gjeld* i finansmarkedet i stedet for å sitte på den til den blir nedbetalt, som er tradisjonell praksis.

Det som gjør kredittderivatene spesielle, er at bankene ikke trenger å ha dekning for dem i innskudd og egenkapital, slik de må med andre typer lån. Gjennom verdipapirisering, flytter bankene gjelden ut av sine balanser, og unngår kapitaldekningskravet. Fordi bankene da ikke må ”veie” utlånene sine mot egenkapital på balansens passivaside, kan de stadig utstede nye lån. Og det gjorde de. Utlånsporteføljen ble overført til spesialforetak (Special Investment Vehicle – SIV) som utsteder obligasjoner for å finansiere kjøpet, i den hensikt å dele både risiko og avkastning knyttet til utlånsporteføljen. Risikoen i det finansielle systemet flyttes da fra bankene til investorene i spesialforetakene, og fordi SIV ikke regnes som kredittinstitusjoner, er det dermed ikke underlagt statlige kapitaldekningskrav og tilsyn (Løding, 2010).

Lav rente og økende bruk av kredittderivater førte til en løssluppen vekst i samlet kredittvolum (Skarstein, 2009). USA gjennomførte en nesten total deregulering av banksystemet i 1998-1999, og det ble en enorm økning i kredittderivater; fra 1000 milliarder dollar i år 2000 til 55 000 milliarder dollar i 2007, som tilsvarer 20 ganger Tysklands brutto nasjonalprodukt, eller 4 ganger USAs brutto nasjonalprodukt.

Sjefen i IMF, det internasjonale pengefondet, ønsket i 2006 markedet for strukturerte produkter velkommen. Pengefondet mente spredning av risiko i de internasjonale markedene

ved hjelp av kreditt-derivater ville bidra til økt stabilitet, effektivitet og vekst (Jøntvedt, 2008). Hovedbudskapet i to artikler i Norges Banks-publikasjon Penger & Kreditt, i 2004 og 2006, samt Norges Sentralbanksjef, Svein Gjerdrems tale i 2005 er i sum svært identiske med IMF-sjefens budskap (Jøntvedt, 2008).

Oppsummering

Kapittelet har framstilt vesentlig kontekst for at noen norske kommuner kom til å ta opp lån for å investere i finansmarkedet. De viktigste faktorene er: 1. Dereguleringen i bankmarkedet. 2. Ny energilov i 1990. 3. Ny kommuneloven i 1992. 4. Innføring av Finansforvaltningsreglement i 2001. 5. Kraftig politisk fokus på effektivisering av kommuneøkonomien i Bondevik II-regjeringen.

3.0 Analytisk rammeverk

Formålet med kapittelet er å presentere teoretiske føringer og redegjøre for hvordan teori skal bli benyttet og hvordan teorimangfoldet vil bli håndtert. Det brukes en beskrivende og en forklarende innfallsvinkel. For å studere hvorfor beslutningen om et samarbeid mellom kommunene og ekstern kompetanse endte annerledes enn opprinnelig intendert, skal søkelyset settes på både organisatoriske forhold, og forhold i omgivelsene. En antakelse som ligger til grunn for å studere et hendelsesforløp som strekker seg over lang tid, er at årsaken til det som skjer i en fase, kan ligge i en eller flere av de forutgående.

Det brukes mange begreper for å beskrive og forklare sammenhenger mellom fenomen i samfunnsvitenskapelig faglitteratur; i denne sammenhengen skal jeg bruke to: Perspektiver og teori. Et perspektiv består av grunnleggende antakelser og oppfatninger om hva som er interessante og viktige fenomener, og hvilke sammenhenger som er relevante mellom fenomenene. Perspektiv fokuserer ikke i samme grad som en teori på *forklaringen* av sammenhengene. Et teoretisk rammeverk kan være både perspektiver og teorier (Roness, 1997). I oppgaven skal teoritilnærmingene forklare hvorfor ting er som de er, mens perspektivene skal benyttes deskriptivt.

Teorier og teoretiske rammeverk skal gjøre det enklere å håndtere det som lett kan fortone seg som et overveldende empirisk materiale. I følge Roness (1997) utgjør en teori et relativt systematisk sett av forestillinger om sammenhenger mellom ulike fenomen. Som *beskrivende*

perspektiv for å presentere empirien i undersøkelsen, skal jeg benytte strømningperspektivet som analytisk redskap. Perspektivet åpner blant annet opp for at beslutninger kan betraktes som et resultat av tilfeldig sammenfall av problemer, løsninger, aktører og beslutningssituasjoner. Som *forklarende* teori skal jeg, som nevnt foran benytte a) en rasjonell-instrumentell teoritilnærming, b) en institusjonell teoritilnærming og c) en tilfeldighetsteoritilnærming (Rones, 1997). I det følgende skal jeg gjøre rede for perspektivene og studiens bruk av teoretiske tilnærminger. Ved gjennomgang av den enkelte tilnærming, skal jeg belyse teoretiske implikasjoner for studiens problemstilling. Dette gjøres ved å fremheve sammenhenger, empiriske forventninger og forklaringsvariabler.

3.1 Deskriptivt perspektiv

Studien av Terra-saken kan betraktes som en beslutningsstudie. For å vise den prosessuelle tilnærmingen skal jeg ta i bruk strømningperspektivet, som er en videreutvikling av modeller innenfor beslutningsteorien. Det benyttes *også* som analytisk redskap i studiet av offentlig politikk. Som det vil framgå, skal tankegangen også benyttes på en forklarende måte som en egen forklaringsmodell, som ser på politikk som resultat av sammenfall i tid. Metaforen garbage can ble introdusert på begynnelsen av 1970 tallet av Michael D. Cohen, James March og Johan P. Olsen (Cohen et al., 1972). Modellen kom som en kritikk av eller en nyansering av rasjonelle idealmodeller der grunnantakelsen er at beslutningstakere har full informasjon og evne til å foreta valg som gir optimal uttelling ut fra gitte mål. I strømningperspektivet undersøkes elementene som inngår i en beslutningsprosess og hvordan de spiller sammen. Valg blir betraktet som et resultat av flere relativt uavhengige ”strømmer” av beslutningselementer i organisasjonen: Valgmuligheter, problemer, løsninger og deltakere. Det følgende er en kort beskrivelse av hver av strømmene som er hentet fra Olsen (1978).

De fire strømmene

Den første er en strøm av *beslutningssituasjoner eller valgmuligheter*. Dette er situasjoner eller anledninger der det forventes at det blir tatt en beslutning og karakteriseres av tidspunktet de forekommer og beslutningsstruktur. Slike møtearenaer finnes i alle organisasjoner; det skal lages budsjetter, signeres kontrakter, fordeles ansvar, etc.

Den andre er en strøm av *problemer*. Problemer kan defineres som gapet mellom hvordan

man opplever at noe er og hvordan det burde være. Problemer oppstår av ulike årsaker; det er saker folk er opptatt av, har følelser for eller spørsmål som trenger å finne en arena å bli behandlet på. Beslutningssituasjoner gir muligheter til å lufte problemer og problemer kan bli løst gjennom beslutninger.

Den tredje er en strøm av *løsninger*. Løsninger er noens idé, svar eller produkt når vi har et spørsmål, behov eller opplever et avvik. Selv om vi aksepterer at det ofte kan være vanskelig å finne svar før problemer er skikkelig formulert, er det også slik at vi ofte ikke vet hva problemet er før noen har presentert løsningen.

Den fjerde er en strøm av *deltakere*. Deltakere kan komme og gå. Noen er engasjert på heltid, andre deltid i perioder. Når prosesser går over lang tid, skifter gjerne deltakere i sakens ulike tidsfaser.

Prosesser i beslutninger

Beslutningsprosesser er en potensiell møteplass for problemer, løsninger og deltakere. I strømningstankegang antas at deltakerne er deltidsdeltakere. Dette er fordi tiden er en knapp ressurs og andre forhold vil konkurrere om deltakernes oppmerksomhet. En konsekvens av dette, er at det er vanskelig å spesifisere deltakerne på forhånd. For å få kunnskap om deltakerne, må vi studere to prosesser som henger sammen:

Aktiviseringsprosessen viser deltakelsesmønsteret i en beslutningsprosess. Det handler om hvor mange som deltar, hvilken type deltakere disse er, hvor stabil deltakelsen er og hvordan deltakerne organiserer forholdet seg i mellom (Olsen, 1978). Ut fra strømningstankegangen er det forventet at enhver beslutningssituasjon representerer en tvetydig stimulus (Cohen et al., 1972). Organisasjoner er ikke bare instrument for problemløsning, de er også arenaer der deltakerne får opplæring, viser fram sine kvaliteter, gir utløp for følelser, der en fortolker egeninteresse og gruppeinteresse, og der skyld og ære blir fordelt. Det er heller ikke bare problem som vil søke løsninger. Løsninger vil også søke problem. Det er vanskelig å si hvordan problem og løsninger, ulike følelser, stemninger, verdier og oppfatninger vil påvirke hvordan en sak blir definert og hvilket meningsinnhold den vil få.

En må derfor studere *definisjonsprosessen* som sammenfatter oppgave- og aksepteringsaspektet. Det vil si at her finner man hvilket meningsinnhold de forskjellige grupperingene vil legge til en beslutning. Det blir lagt vekt på kompleksitet og mål, sett i relasjon til de

aktuelle mål-middel-sammenhengene. I tillegg vil definisjonsprosessen også vise stabiliteten i slike definisjoner i tillegg til oppfatninger om tillit, lojalitet og akseptering over tid. *Aktiverings- og definisjonsprosessene* sier noe om faktisk atferd, og gjennom disse blir mønsteret av deltakelse og meningsinnholdet i en beslutningsprosess fastlagt (Olsen, 1978). Aktivisering og definering kan ses slik at aktiviseringen påvirker defineringen. Hvilke deltakere som blir aktivisert har betydning for hvordan problemer eller løsninger blir definert. På den andre siden kan hvilke løsninger som står på dagsorden også avgjøre hvilke deltakere som blir aktivisert (Lowi, 1964).

Organisering kan forstås som en måte å koble sammen de fire strømmene på. Graden av evne til å kontrollere sammenkoblingen av dem, er sentralt i dette perspektivet. To forhold er avgjørende for beslutningsprosessers forløp, og dermed for spørsmålet om politisk styring og kontroll. 1. Kontroll med tilgangen på beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere. 2. Kontroll med sammenkoblingen av de fire strømmene. Olsen (1978) peker på to rendyrkede ytterpunkter. I rendyrket anarki flyter strømmene sammen uten hindring, og sammenkoblingen vil skje som resultat av *tidspunktet* de fire strømmene møtes på arenaen. Prosessen kan dermed føre til resultat som ingen hadde forutsett eller ønsket. Det er gjennom slike prosesser organisasjoner klarer å treffe beslutninger hvor målene er tvetydige og ustabile, hvor mål-middelsammenhenger er dårlig forstått, hvor deltakelsesmønsteret er ustabil. Innsikt i slike prosesser hjelper oss til å forstå hvorfor det plutselig blir mulig å treffe beslutninger som tidligere har fremstått som umulige.

For å forhindre tilfeldigheter og overraskelser har politisk-administrative system virkemidler som rutiner, standardprosedyrer, stillingsinstruksjoner, etc. De spesifiser hvem som skal ha adgang til hvilke beslutningsmuligheter. I anarkiets motsatt er det rene segmenterte system der en spesiell type beslutningsmuligheter vil være knyttet til spesielle typer deltakere, problem og løsninger. Velkjente løsninger vil bli anvendt på velkjente problem ved hjelp av standardprosedyrer, og under velkjente handlingsbetingelser, som inkluderer en viss aksept fra berørte maktsentra (Olsen, 1978).

Strømningsperspektivet gir bidrag til forståelse som er preget av lav grad av segmentering, hvor det er mange, uklare og ustabile mål-middelsammenhenger, og hvor deltakelsesmønsteret og innflytelsesfordelingene er ustabile eller uklare (March et al., 1976). Et viktig element i strømmingstankegangen er *kontekst*. Beslutninger og hendelser må sees i den sammenheng de inngår i. Når man skal studere og forklare beslutningsprosesser, er det derfor

viktig å ta høyde for at hva som skjer i en spesiell beslutningsprosess vil være avhengig av andre beslutninger og hendelser (Olsen 1978).

I kapittel 3.2 vil jeg presentere prosessene for de to kommunene jeg har valgt for studien med utgangspunkt i de fire strømmene.

3.2 Forklarende teori

Forholdet mellom strukturelle rammer og aktørene sine handlinger står sentralt i organisasjonslitteraturen. Dette fordi organisasjonsstrukturer legger føringer på aktuelle adferdsmønstre innen og mellom organisasjoner (Roness, 1997). Organisasjonsprosesser skjer som et samspill av strukturelle rammer og viljestyrte valg fra aktørene sin side.

Følgende teoritilnærminger skal benyttes i studien:

1. Rasjonell-instrumentell tilnærming: Prosesser som analytisk problem.
2. Institusjonell tilnærming: Prosesser som regelfølgning eller kultur
3. Tilfeldighetstilnærming: Prosesser som (bi)produkt av sammenfall i tid.

Teoritilnærmingene antar at beslutningsprosessers forløp og utfall kan framstå som mer eller mindre rasjonelt, avhengig av hvordan aktiviserings- og definisjonsprosessen arter seg. Teoriene har forskjellige syn på *hvordan* aktører handler, på *hva* beslutninger er og de vektlegger ulikt i hvor stor grad handlinger er *viljestyrt*. Teoriene har også ulike oppfatninger om hvordan organisasjonsstrukturen og organisering av beslutningsprosesser virker inn. Felles for teoriene er at de er opptatt av forholdet til omgivelsene, men ulikhetene ligger i på hvilken måte trekk ved omgivelsene virker inn. I det følgende underkapittel vil jeg utdype de tre tilnærmingene.

3.3 Rasjonell-instrumentell tilnærming

I den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen er organisasjonen et instrument for måloppnåelse; organisasjonene utfører sine oppgaver formålsrasjonelt, og resultatet av handlingene blir som ønsket. Det innebærer at mulige alternativer er vurdert ut fra de konsekvensene de vil få.

Instrumentalitet kan også komme til uttrykk ved at organisasjonsstrukturen er utformet på grunnlag av mål-middel-vurderinger, og at den igjen er førende for medlemmenes handlingsmåter. Det formålsrasjonelle kan altså omhandle både virkninger av organisasjonsstrukturen og prosessene som den bestemmes gjennom (Christensen, 2010). Det

fullt rasjonelle er selvsagt en teoretisk konstruksjon, så jeg skal benytte den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen i betydningen ”intendert rasjonell”. Tilnærmingen innebærer mange av de elementene vi bruker for å måle hvor godt det offentlige apparatet fungerer. Og spesielt når noe går galt. ” (...) dei tilfella der denne styringsmodellen (den rasjonelle) høver, er færre enn vi er klar over. Likevel synest styringsmodellen å bli bruka i dei aller fleste situasjonar, og den ligg som grunnlag for vurderingar av kor god styringa er” (Offerdal, 1992).

Tilnærmingen tar også utgangspunkt i et syn på organisasjonen som et instrument for ledelsen (Roness, 1997). Organisasjonen forventes å være systemer der ledelsen utgjør et rasjonelt autoritativt sentrum, i den forstand at man kombinerer kyndighet, dvs. dyp innsikt i virksomhetens mål og virkemidler, med myndighet, dvs. makt og vilje til å ta nødvendige styringsgrep slik at man til enhver tid har en optimalt utformet organisasjon (Røvik, 2007).

Et annet viktig element er *kunnskap*. Uten riktig kompetanse vil det være umulig å ha innsikt i mål-middel-sammenhenger og hvordan løsninger kan kobles til problem. Det har vært satt fokus på at profesjons-spesifikke stillingsinnehaverne har med seg normer tilknyttet sine fag, som kan komme i konflikt med forventninger som stilles til ansatte (Egeberg 1984). Et viktigere empirisk anliggende er introduksjonen av en forskrift som fordrer tilstedeværelse av et for kommuneforvaltningen helt fremmed kompetanse- og fagområde; nemlig finans.

I denne tilnærmingen problematiseres ikke *iverksetting* av vedtak, men det fokuseres på sjansene til å fatte de riktige vedtakene. Forholdet til omgivelsene vil handle om innsikt i hvilke virkninger disse vil ha for å få iverksatt de beslutninger som fattes. Dersom andre gruppers mål og kjennetegn ved omgivelsene blir trukket inn, er det et problem som må håndteres analytisk. Lederne må ta hensyn til gitte vilkår i omgivelsene, men står likevel overfor reelle valg som det gjelder å få skikkelig kunnskap om før vedtaket blir fattet (Roness, 1997).

Læring av erfaring vil komme til uttrykk gjennom vurdering av kunnskapsgrunnlaget, der ny kunnskap blir nedfelt i prosedyrer. Det blir sjelden stilt spørsmål om hvordan oppfatninger om hva som er ønskelig blir utviklet, for det tar denne typen teorier som gitt. Heller ikke blir det drøftet hvordan mål blir oppdaget underveis, for eksempel ved at ledelsen handler og får reaksjoner fra andre (Roness 1997).

Gyldigheten av denne modellens forutsetninger og implikasjoner er størst i beslutnings-situasjoner med relativt få deltakere, noe som øker sjansen for sammenfallende oppfatninger av mål og virkemidler (Olsen, 1972). Dette kan oppnås med stram styring av de fire strømmene. Den empiriske hovedimplikasjonen av denne modellen er effektiv styring og kontroll av beslutningsprosessers ulike kritiske faser.

Et kjent eksempel på en modell i den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen, er Max Webers byråkratiteori. Det er en teori om hvordan bestemte trekk ved en organisasjons formelle struktur reflekteres i forvaltningsatferden (Egeberg, 1984). I byråkratimodellen reguleres hvem som deltar i beslutningsprosesser og det er tilordnet rettigheter, plikter og normer for hvordan noe skal gjøres. Grunnlaget for aktørers handling følger en konsekvenslogikk der *forutsigbarhet* blir etterstrebet på grunnlag av mål-middelrasjonalitet. Byråkrati impliserer lovbasert maktutøvelse, der legalitetsprinsippet skal sikre forutsigbarhet og likhet for loven. Et viktig prinsipp i byråkratiteorien er gjennomsiktighet; det vil si borgernes rett til innsikt i forvaltningen virksomhet (Olsen, 2005).

Den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen vektlegger først og fremst det strukturelle, individene kommer i bakgrunnen. Kingdon (1984) introduserte derfor en variant der individet slipper til. Det gjorde han ved å introdusere begrepene mulighetsvindu og (policy-) entreprenører. Et mulighetsvindu forstås som situasjoner der aktører får mulighet til å fremme og få gjennomslag for bestemte vedtak eller løsninger. Entreprenørene er de som ser og utnytter mulighetsvindu. Det er aktører som er villige til å investere tid, politisk kapital, energi eller andre ressurser (Kingdon, 2003). Entreprenører er aktører involvert med spesiell motivasjon, evner å se mulighet til å fremme sin sak eller løsningsforslag. De ikke bare mestrer å koble sammen de ulike strømmene, men klarer også å få fattet nødvendige beslutninger. Entreprenører er ikke alene i beslutningsprosessene. Andre aktører kan forsvinne eller disponere tiden annerledes når deres interesser ikke når fram. I motsetning til entreprenørene, er de ikke villige til å investere tid, politisk kapital og energi i handlinger som ikke gir ønsket utfall. Det kan derfor tenkes at noen saker ikke kommer på dagsorden, fordi tilhengerne ikke ser mulighet til å fremme dem (Kingdon 2003). Formelle og uformelle strukturer oppfattes ikke av den kreative rolleinnhaver som bestemmende for handling, men mer som noe man kan trekke veksler på. Å introdusere et begrepsapparat som kan gi forståelse av aktører som entreprenører eller kreative rolleinnhavere, er å vise at ikke bare

strukturelle forhold, men også enkeltindivider kan ha betydning for sakers utfall.

Empiriske implikasjoner av rasjonell-instrumentell tilnærming

Aktiviseringsprosessen

I den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen, kan en forvente en prosess preget av den politiske ledelsen. Organiseringen av prosessen blir brukt som styringsmiddel og den formelle beslutningsstrukturen vil legge føringer på aktiviseringsprosessen. Det vil si hvem som deltar, hvor mange som deltar, hvor stabilt deltakelsesmønsteret er og hvordan de organiserer forholdet seg i mellom. Deltakelsesmønsteret i de ulike fasene vil være regulert og stabilt og styrt av klare instruksjoner og regler. Vi kan forvente at koblingen mellom beslutningsstruktur og aktiviseringsprosess er tett. Aktørene vil styres av sine formelle posisjoner, som er bestemt ut fra plass i hierarkiet og deres kompetanse. Vi kan forvente at kompetanse kommunene ikke besitter selv, kan anskaffes gjennom etablering av samarbeid med eksterne eksperter. Aktørene er forutsigbare og kontrollert av gjeldende og kjente regler, prosedyrer og rutiner.

I *initiativfasen* vil vi forvente at politisk ledelse tar initiativ for å effektivisere og forbedre kommuneøkonomien. Rådmannen saksbehandler etter gjeldene lover og framlegger saker til kommunestyret for behandling. I *forvaltningsfasen* vil vi forvente at rådmannen sørger for iverksetting av vedtaket, etter gjeldene lover, samt i henhold til fullmakter gitt av kommunestyret. Dersom administrasjonen mangler kompetanse til å følge opp vedtaket, kompenseres dette ved å hente inn ekstern ekspertise. Det kan også forventes at kommunestyret følger opp rådmannen og sørger for å få regelmessig status. I *finanskrisefasen* forventes det at politikerne på basis av analytisk tilnærming, det vil si på basis av konklusjoner av granskning, iverksetter tiltak for å begrense skadevirkninger, rydde opp og å gjenskape tillit.

Definisjonsprosessen

Ut fra den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen kan vi forvente at det politiske initiativet til handling har sitt utgangspunkt i et klart definert mål. Tilnærmingen tilsier også at det vil være enighet om mål og virkemidler. I denne studien er kommunenes økonomiske situasjon problematisk. Det tilsier her en enighet om effektivisering, sparing, og mer fokus på bedret økonomiforvaltning. Det kan derfor forventes at kommunestyrene kontrollerer hvilke problemer og løsninger som skal vurderes, strategier som skal gjelde og organisering. Fordi målet er klart, blir det her en stabil og regulert defineringsprosess med stor enighet.

Eventuelle endringer i mål og mål-middelsammenhenger vil i en slik tilnærming komme med eventuell endring av politisk sammensetning i kommunestyrene.

Det må også forventes at politisk ledelse kontrollerer hvilke problem og løsninger som skal vurderes for å nå målene, gjennom organisering og strategier. Kobling mellom deltakere, problem, løsninger og beslutningssituasjoner vil derfor være tett. En kan forvente at prosessen er analytisk og planmessig lagt opp.

I *initiativfasen* kan vi forvente at beslutningen om å gå inn i finansmarkedet er dominert av politikernes klare mål og tydelige oppfatning om målet med å gjøre dette, altså skaffe mer penger til kommunekassen. Vi forventer god kunnskap om løsningene og om mål-middelsammenhenger. I *forvaltningsfasen* kan vi forvente problemløsningsorientering knyttet til et klart definert mandat og føringer politikere har lagt i beslutningen og i finansreglementet. I *finanskrisefasen* kan vi forvente at politikere med basis i en analytisk tilnærming vil granske situasjonen og vurdere nye handlingsalternativ for å bringe kommunens økonomi i balanse og gjenvinne tillit. Administrativ leder har i dette perspektivet kunnskap om hvilken organisering som skal til, og hvilken kompetanse som kreves.

Resultatet av beslutningsprosesser og hendelsesforløp i denne tilnærmingen framstår altså som et *villet* produkt, enten kollektivt eller av sentrale enkeltpersoner. Man gjør ting med viten og vilje og forstår konsekvensene av det. I rasjonell-strukturell tilnærming kan en forvente at de fire strømmene av deltakere, problem, løsninger og beslutningssituasjoner har en hierarkisk struktur og strømmene er koblet til bestemte beslutningssituasjoner.

3.4 Institusjonstilnærmingen

Et alternativ til den rasjonell-instrumentelle tilnærming er den kulturbaserte institusjonstilnærmingen. Empiriske studier har vist at de rasjonelle beslutningsmodellene må modifiseres på viktige punkter. Tre sentrale stikkord er a) *konflikt*, b) *begrenset rasjonalitet* og c) *tvetydighet*. Organisasjoner fungerer ikke som enhetlige aktører, og alle deler ikke de samme målene. Organisasjoner må derfor leve med spenninger, uenighet og konflikt. Videre er beslutningstakere begrenset rasjonelle, fordi de har begrenset tid og kapasitet til oppgaver og problemer, og de er sjelden i stand til å forholde seg til alle mål, alternativer og

konsekvenser samtidig. Beslutningstakere befinner seg i en verden som er tvetydig og som krever fortolkning (Olsen, 1988).

Institusjonstilnærmingen forkaster ikke den rasjonelle mål-middeltankegangen, men tar innover seg at organisasjoner også har andre verdier som spiller inn når en skal forstå hvordan organisasjoner fungerer. Mens mål i en rasjonell modell vil bli tatt for gitt, blir mål i en kulturell eller institusjonell handlingslogikk oppdaget underveis. Philip Selznick skiller mellom institusjon – det uformelle, som gradvis vokser fram, og organisasjon – de formelle normene, knyttet til det instrumentelle. Når en formell organisasjon utvikler formelle normer og verdier og får institusjonelle trekk, snakker vi om institusjonaliserte organisasjoner (Selznick, 1957). Organisasjonskultur forbindes altså med de uformelle normene og verdiene som vokser fram og har betydning for livet og virksomheten til formelle organisasjoner (Lægneid et al., 2009). Her er strukturene mindre viktige for hvordan man handler. De to settene normer har ulik bakgrunn og virkemåte, men påvirker hverandre gjensidig.

I den institusjonelle tilnærmingen vil ikke deltakernes formelle organisasjonstilknytning og stilling være utslagsgivende, men først og fremst deres tilknytning til uformelle grupper, så vel innenfor som utenfor organisasjonen. Faktorer som alder, utdanning, sosial bakgrunn, etc. vil være betydningsfulle for å forklare atferd. Deltakerne begrenses ikke av det rollebestemte, og beslutningssituasjoner vil oppfattes som tvetydige stimuli. Dels vil beslutningssituasjonen ses som mulighet og plikt til å følge vedtatte mål, men kan også framstå som anledning til å dokumentere evner, til læring, selvrealisering eller anledning til sosialt samvær (March et al., 1976). En variant av tilnærmingen finnes i forestillingen om at faktisk atferd først og fremst bestemmes med hensyn til de omgivelsene organisasjonen befinner seg i. Ulikt den rasjonelt-instrumentelle tilnærmingen blir ikke offentlige organisasjoner her sett på som resultat av bevisst styring; de utvikler seg gjennom kontinuerlig tilpasning til indre og ytre behov. Når organisasjonsstrukturene endres blir det følgelig som en historisk konsekvens av en skrittvis tilpasning av det formelle til den utviklingen som har foregått uformelt (Egeberg, 1984).

Den grunnleggende handlingslogikken i en institusjonell tilnærming omtales som *passende*, som betyr at handlingene ikke primært trenger å være rasjonelle med avveininger mellom for- og mot-argumenter, men ut fra egeninteresser eller ut fra mulige konsekvenser av handlinger. Man gjør det som oppfattes som rimelig (March og Olsen, 1989, Lægneid et al., 2009). Det som gjør noe til en passende handling bygger på hvordan organisasjoner har utviklet seg og

hvilke dominerende uformelle verdier og normer som er etablert. Noen ganger kan det være kulturelt passende å handle ut fra normer og verdier bygget på nyttebetraktninger, mens andre ganger er det mer passende å handle ut fra en rasjonell logikk. I denne tilnærmingen handles det ut fra en kobling mellom gjenkjennelse (av situasjoner), identitet (hva er det vi står for) og handlingsregler (hva som forventes å gjøre i situasjoner som denne). Koblingene kan være resultat av 1) læring fra erfaring, 2) kategorisering ("mentale kart" der visse kulturelle normer prioriteres framfor andre), 3) tidsmessig nærhet (benytte kjent praksis) 4) benytte andre organisasjoners erfaring (dekonstekstualisering: andres erfaringer generaliseres og sees som allment ønskelig, eller kontekstualisering: man ser andres erfaringer som særlig relevante) (Lægneid et al., 2009).

I den institusjonelle tilnærmingen vil endring skje med små skritt, som ikke bryter med etablerte institusjonelle verdier. Nye problemer som skal løses søkes i første rekke å bli løst innenfor den eksisterende organisasjonsstrukturen. Dersom ikke rutiniserte handlingsprogram er tilstrekkelige, vil man søke å bygge på velkjente løsninger eller gjøre små avvik i forhold til disse (Roness, 1997). Ut fra logikken om hva som er passende, vil aktører på denne måten kunne handle selv i situasjoner med stor kompleksitet, fordi de har med seg en grunnleggende kulturell rettesnor.

Alle organisasjoner er avhengige av sine omgivelser og ut fra en institusjonell tilnærming, innebærer det at de må ta hensyn til normene som er rådende i omgivelsene. Det vil si at de til en viss grad underordner seg et forventningspress. Organisasjonen får legitimitet ved å gi inntrykk av at dens struktur og prosedyrer stemmer med de oppfatningene om hva som er rasjonelt, rimelig eller moderne (Fimreite, 2005).

Empiriske implikasjoner ut fra institusjonstilnærmingen

Aktiviseringsprosessen

Ut fra institusjonstilnærmingen kan vi vente at koblingen mellom beslutningsstruktur og aktiveringsprosess er mindre tydelig enn i den rasjonelle tilnærmingen. Organiseringen vil være styrt av formelle og uformelle regler om hva som er passende. Prosedyrer og rutiner i tidligere og lignende saker vil bli benyttet. Det kan også forventes at måten å gripe tak i problemstillinger ikke nødvendigvis vil være planlagt på forhånd. Det kan også hende at det fra starten ikke vil være spesifisert hvor lenge prosesser skal vare. Aktørene vil være

mottakelige for påvirkning utenfra. Deltakerne kan være flere og de kan være forskjellige over tid, avhengig av hva som foregår i omgivelsene. I denne tilnærmingen vil kontaktnettverk ha en avgjørende betydning.

Når det gjelder aktiviseringsprosessen i *initiativfasen* kan det forventes at organiseringen vil skje ut fra hvem som oppfattes som legitime deltakere. Utvalget vil forventes preget av hvem man oppfatter besitter nødvendig kompetanse og som man har relasjoner og tillitsforhold til. I *forvaltningsfasen* vil vi forvente at deltakelsen vil preges av hvem som deltok i første fase. Deltakelsen vil også preges av aktørenes institusjonelle tilhørighet. Det samme vil gjelde for finanskrisefasen.

Definisjonsprosessen

Ut fra den institusjonelle tilnærmingen vil en forvente stor lydhørhet for statlige pålegg. Det kan imidlertid oppstå motstand mot endringer, eller treghet i tilpasningen til endringer. I den institusjonelle tilnærmingen vil det også være åpenhet for hva som skjer i omgivelsene. Problem- og løsningsoppfatninger vil derfor være preget av hva og hvordan andre kommuner og andre aktuelle aktører gjør det. Retningsgivende er hva som er “normalt” eller hva som er moderne i tiden. Hvordan gjør man slikt i næringslivet, og hva er tillatt og ikke tillatt innenfor lovens rammer? Definisjonsprosessen vil kunne være preget av mange målsettinger og problem. Problem- og løsningsoppfatninger trenger ikke å være stabile gjennom hele prosessen, men kan oppdages underveis. Løsningsforslag kan også forventes å følge ulike institusjoner som arbeider for sine verdier og for sin overlevelse.

I *initiativfasen* kan det forventes at mandatet ikke er klart definert. Det kan forventes leting etter måter å jobbe på og velfungerende løsninger som er prøvd før. Det kan forventes at organisering av finansforvaltning vil være tilpasset føringer myndighetene gir og hvordan andre kommuner og investorer gjør det.

Forvaltningsfasen vil forventes å være preget av uenighet om mål, metoder og nye løsninger. Det vil i denne tilnærmingen forventes at oppdagelse av feilaktige premisser vil føre til justeringer og at departementet stopper kommunenes praksis. I *finanskrisefasen* kan det forventes at aktørene er preget av egne institusjoners normer og verdier.

I den institusjonelle tilnærmingen kan en forvente at de fire strømmene av deltakere, problem, løsninger og beslutningssituasjoner er sammenkoblet i en segmentert struktur, der

velkjente problem løses ved hjelp av velkjente løsninger. Dette gjøres under kjente handlingsbetingelser og ved hjelp av standard prosedyrer.

3.5 Tilfeldighetstilnærming - (bi)produkt av sammenfall i tid.

En tredje variant er tilnærmingen hvor årsaksforholdene knyttes til tid og til tilfeldigheter i omgivelsene. Organisasjoner er i denne tilnærmingen løst koblete systemer, som fatter vedtak på mer eller mindre entydige måter. Det er flere ting som påvirker dette, som for eksempel at det over tid ofte er mange som deltar med forskjellig styrke og innsats. Graden av involvering og antallet involverte vil ha betydning for forståelse av mål og for hvordan man oppfatter at målene kan nås. Videre *kan* hendelser og beslutninger være resultat av at det mangler innarbeidede rutiner tilpasset alle mulige situasjoner som kan oppstå. Beslutningsprosessene kan sees som å skje i ustabile og tvetydige sammenhenger (Roness, 1997).

Ut fra denne tilnærmingen vil hendelser framstå som et biprodukt av at andre ting hender, som tilfeldig faller sammen i tid. Metaforer som brottsjører og branner er blitt brukt for å vise at det er snakk om situasjoner der beslutningstakerne har begrenset kontroll (Olsen, 1989). I følge Roness (1997) er tolkning av om det som skjedde var godt eller dårlig, vel så viktig som selve resultatet i denne tilnærmingen. Det er vanskelig å kontrollere når relevante ytre hendelser dukker opp, men organisasjoner kan bygge forsvarsverk; det vil si bygge kompetanse, bygge opp koalisjoner og utvikle rutiner. Mål vil ikke være entydig gitt på forhånd, men bli oppdaget underveis.

Når prosesser eller serier av beslutninger foregår over et langt tidsrom og omfatter mange forskjellige typer deltakere, er det rimelig å tro at dette vil redusere myndighetenes mulighet til å ha full styring og kontroll over hva som skjer. Modellen antar at koblingen av deltakere, problemer, løsninger og beslutningssituasjoner ikke skyldes noen overordnet plan eller strategi. Det er slike situasjoner som også er omtalt som garbage can-prosesser som allerede omtalt i det beskrivende perspektivet.

I forbindelse med den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen ble Kingdons mulighetsvindu og (policy-)entreprenører introdusert. Mulighetsvinduet er Kingdons bidrag til tilfeldighetstilnærmingen og forstås som situasjoner der aktører får mulighet til å fremme og få gjennomslag for bestemte vedtak eller løsninger. Entreprenørene er de som ser og utnytter

mulighetsvindu (Kingdon, 2003). Sammenhenger mulighetsvindu kan åpne seg i kan være endringer i politisk opinion, skifte av sentrale beslutningstakere som følge av valg, økonomiske konjunkturer, internasjonale hendelser, moteretninger, mm.

Tilfeldighetsmodellen er mest sannsynlig når deltakernes oppfatninger av mål og sammenhengen mellom mål og virkemidler er uklar, men dette er ingen forutsetning. Det har å gjøre med at jo lenger en beslutningsprosess varer, jo mer vil utskiftningen av aktører med klare problem- og løsningsoppfatninger øke. Det er dette som øker sannsynligheten for løskobling mellom prosessens tidlige og senere faser og utfall. Tilnærmingen retter altså oppmerksomheten mot sammenhengen mellom beslutningsprosessens hendelsesforløp og ulike omgivelsesfaktorer.

Empiriske implikasjoner ut fra tilfeldighetstilnærmingen

Aktiviseringsprosessen

I denne tilnærmingen er fokuset på uforutsette hendelser. Det forventes en aktiviseringsprosess preget av åpenhet og ustabil deltakelse. Hvem som deltar og når vil variere etter hvilken kompetanse de har, hvilke ressurser de råder over, hvilken tid de har tilgjengelig og ikke minst, når ting skjer. Når finanskrisen inntreffer er det mange nye aktører som aktiviserer seg; dette både som direkte deltakere, men også som deltakere i den offentlige debatten om kommunenes investeringer. Deltakelsesmønsteret må forventes å skifte karakter, det blir betydelig bredere og mer variert.

Definisjonsprosessen

Når det gjelder defineringsprosessen, er det ulike løsninger og problemer som søker å bli håndtert. Bredere deltakelse kan tenkes å føre til lansering av nye løsninger. Ut fra denne tilnærmingen kan det også forventes at ulike aktører benytter finanskrisen strategisk, for eksempel å koble den til å løse problemer, som ikke direkte har å gjøre med finanskrisen. Vi kan forvente at KRD vil benytte anledningen til å gjøre innstramminger i regelverk og kontrollsystemer. Det kan også forventes at sparebankene tar grep internt i Terra-Gruppen. Denne teoretiske tilnærmingen hører hjemme under det som i strømmingstankegangen går for å være en åpen modell. Det vil si at strømmene flyter fritt. Det må forventes at det som forårsaker tap for kommunene fører til endring i deltakelse og endret oppfatning av problem og løsningsforslag. I en tilfeldighetstilnærming kan en vente at koblingen av de fire strømmene er løs og betinget av tid.

Avslutning

Vi kan anta å finne anstrøk av alle disse tilnærmingene i de ulike fasene i hendelsesprosessen i Terra-saken. De kan betraktes som konkurrerende forklaringer, men det er mest fruktbart å se dem som supplerende og utfyllende modeller (Roness 1997). Roness har skissert hovedtrekkene i ulike teoritilnærminger. Hans oppsummering fokuserer på forskjellige syn på organisasjoner, på handling, på hvordan ytre og indre organisasjonsfaktorer virker inn, samt forholdet til omgivelsene.

Tabell I: Hovedtrekk ved ulike teoretiske tilnærminger (Roness 1997)

	Rasjonell-instrumentell tilnærming	Institusjonell tilnærming	Tilfeldighets-tilnærming
Syn på organisasjon	Instrument	Institusjoner	Løst koblet system
Syn på handling	Problemløsning	Regelfølgning	<i>Tolking</i> av situasjonsbetingede hendelser
Hva organisering blir påvirket av	Mål/situasjonsoppfatning hos ledelsen	Rutiner som finnes på aktuelt tidspunkt	Sammenfall i tid med andre saker og hendelser
Hvordan organisasjonsfaktorer virker inn	Påvirker forholdet ønsket og virkelig tilstand og sjansene for å redusere dette	Gir grunnlag for utforming og bruk av normer	Påvirker hvordan ytre hendelser slår inn i organisasjonen
Forhold til omgivelsene	Kunnskap om kjennetegn ved omgivelsene og hvordan disse virker inn på måloppnåelse	Må ta hensyn til normer i omgivelsene	Håndtering av virkninger av sammenfall i tid

4.0 Metode

I dette kapittelet skal jeg redegjøre for metodiske aspekter for studien av Terra-saken og metodevalg. Begrepet metode refererer til måter å utføre vitenskapelige studier. Valg av metode avhenger av teoretiske innfallsvinkler, hvilken empiri det handler om og

problemstilling som skal belyses. Først presenteres valget av casestudie som forskningsmetode og forskningsstrategi. Dernext presenteres valg av analyse-enheter, datagrunnlag, opplegg for datainnsamling. Videre gjennomgås opplegget for intervjuer og dokumentanalyse. Jeg vurderer dernext studiens reliabilitet og validitet, og redegjør for styrker og svakheter i dataene som legges til grunn. Avslutningsvis drøftes potensialet for generalisering fra studien.

4.1 Valg av forskningsmetode

Case-studier er betegnelsen på en forskningstilnærming som er utbredt innen samfunnsvitenskapelige fag, som psykologi, sosiologi, statsvitenskap og antropologi (Andersen, 1997). Siktepunktet for kvalitative analyser er å komme fram til en helhetlig forståelse av spesifikke forhold eller å utvikle teorier og hypoteser om bestemte samfunnsmessige sammenhenger. Hvis de forholdene eller sammenhengene som spesifiseres i problemstillingen er mer omfattende enn de som inngår i den empiriske undersøkelsen, vil analysen være innrettet mot teoretisk generalisering (Grønmo, 2004). Teoretisk generalisering er spesielt vanlig i forbindelse med komparative casestudier som jeg skal gjøre her. Det bygger på systematisk sammenligning av to eller flere enheter av et større analyseopplegg. Utvelgingen av enheter gjøres ut fra vurderinger som er interessante og fruktbare med tanke på studiens begrepsmessige og teoretiske problemstillinger. Selv om det samlede analyseopplegget omfatter mer enn en enhet, betraktes slike opplegg som casestudier fordi de enkelte enhetene i utgangspunktet studeres hver for seg. De studeres slik at analyseresultatene for de ulike enhetene blir sammenlignbare (Grønmo, 2004). Et viktig skille mellom kvalitative og kvantitative analyser er når analysen foregår i arbeidsprosessen. I de kvalitative studiene analyseres data underveis og foregår parallelt med datainnsamlingen. I kvantitative studier skjer det etter at datainnsamlingen er gjort. Datamaterialet i kvantitative undersøkelser er tekst og lyd, i form av tekstdata og intervju. Mens talldata kan analyseres ved hjelp av statistiske teknikker, er analyser av tekstdata preget av større fleksibilitet og basert på mer generelle strategier (Grønmo, 2004).

4.2 Forskningsstrategi

Forskningsstrategi er en gjennomtenkt plan for hvordan en kommer fra en problemstilling til ett sett svar på de gitte spørsmålene. Mellom problemstilling og konklusjoner samles, analyseres og presenteres relevante data (Yin, 1989). Oppgaven skal beskrive og forklare

Terra-saken. For dette formålet vil en kvalitativ forskningsstrategi være mest hensiktsmessig, fordi jeg ønsker å gi et bredt og nyansert bilde av hendelsesforløpet.

4.2.1 Casestudie som strategi

Det ikke er allmenn enighet om hva casestudiet faktisk er. Derfor skal jeg ta utgangspunkt i definisjonen Yin (1989) benytter. Casestudier kan forstås som a) undersøkelse av et samtidig fenomen i en naturlig kontekst, b) der grensene mellom fenomenene og konteksten ikke er klare og c) der en rekke kilder og metoder blir brukt for å redegjøre for fenomenet (Yin, 1989). Min studie er ikke bokstavelig talt samtidig, men definisjonen kan likevel legges til grunn. Fordelen ved denne definisjonen er at den vektlegger bruk av alle tilgjengelige metoder for å undersøke det fenomenet man ønsker å belyse.

Metoden gir anledning til å undersøke, beskrive og forklare Terra-saken, samtidig som den gir rom for *fleksibilitet* i fremgangsmåten ved muligheten for å benytte et mangfold av datakilder. En viktig fordel for øvrig er at man med en casestudie har muligheten til å følge prosesser over tid. I dette tilfellet tidsrommet 2000-2008. Videre kan casestudier gi mulighet for å studere komplekse sammenhenger og prosesser, det gir også mulighet til å få dybde i beskrivelsene. Ikke minst gir det mulighet for å fange opp faktorer vi på forhånd ikke visste noe om.

Case-studier vil ofte starte både induktivt og deduktivt i den forstand at antakelser og teoretisk relevans framkommer underveis. I følge Andersen (1997) vil generering av teori være hensikten med studien. Data vil ikke være statistisk representative, og kriterier for datagenerering og tolkning kan ofte være vanskelige å kodifisere i samme grad som i kvantitative studier. Analyse vil gjerne dreie seg om hvordan komplekse prosesser skaper bestemte utfall, med vekt på hvordan aktører selv opplever sin rolle. Slike rekonstruksjoner av prosesser brukes noen ganger som forklaring, og i den grad slike forklaringer knyttes til generalisering, må de gjelde klasser av fenomen, i dette tilfellet en mulig overføringsverdi til andre Terrakommuner. Case-studier kan ikke måle partielle sammenhenger, men må fokusere på forklaringsfaktorer som både er nødvendige og tilstrekkelige (Andersen, 1997).

En kritikk som ofte rettes mot casestudier, er at de kan framstå som uoversiktlige arbeider uten systematiske prosedyrer (Hellevik, 1991). En annen kritikk er at det er begrenset mulighet til å generalisere utover den studerte casen (Seip, 1983 i Andersen, 1997). Statistisk

generalisering bør ikke være et mål, for casen kan også bidra til at resultat og funn blir generalisert i forhold til bredere teorier. Analytisk generalisering er når man trekker slutninger fra casen til den videre teoretiske rammen (Yin, 1989). Ambisjonene om generalisering kan derfor avgrenses til å si noe om relevansen av og forklaringskraften til de teoretiske tilnærmingene som det blir gjort bruk av. Framgangsmåten her faller inn under en vitenskapelig tradisjon som ikke er opptatt av å finne den objektive sannhet, men åpner for et legitimt mangfold av ulike tolkninger av studieobjektet. Det viktige er å redegjøre for premissene som ligger til grunn for analyseobjektet og analyseopplegg som er valgt (Alexander, 1982 i Serigstad, 2003).

Case-studier er altså helhetlige tilnærminger hvor data tolkes i lys av det eller de systemer som studeres. Data blir ikke ”samlet”, men oppstår i samspillet mellom fokuseringen på bestemte variabler og de sammenhenger de inngår i (Andersen, 1997).

4.3 Valg av analyseenheter

Casen er Terra-saken som et hele. Innenfor casen inngår to under-caser og tar utgangspunkt i de to kommunene Haugesund i Rogaland og Vik i Sogn og Fjordane. Det er med andre ord Terra-saken i disse to kommunene som er under-casene, og ikke kommunene i seg selv. Begrunnelsen for valget av disse to kommunene er flere: Vik var den kommunen Terra-modellen først ble introdusert til. Det er interessant i seg selv. Haugesund på den annen side, er min hjemkommune og av den grunn av spesiell interesse for meg. På hvilken måte skal jeg komme tilbake til i avsnittet om forforståelse. Hendelsesforløpet i kommunene representerer to ytterpunkter blant Terra-kommunene, selv om utfallet ble likt i den forstand at de begge tapte penger på sine finansinvesteringer. Vik er en kraftkommune, Haugesund er det ikke. Vik er liten (2800 innbyggere), Haugesund er ”stor” (33 000 innbyggere). Vik er Robek⁹-kommune i 2001, Haugesund er det ikke. I case-studie-litteraturen kalles det ”most different systems design” tilnærming (Meckstroth, 1975). Casestudiet avgrenses i tid fra år 2000-2008. Jeg velger å avgrense studien til denne perioden, selv om forløpet starter tidligere. Jeg skal se på de forutgående 20 årene som kontekst, altså ta disse bakgrunns-faktorene som gitt.

⁹ ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse.

4.4 Datagrunnlag

Ved utforming av undersøkelsesopplegget er problemstillingen viktig, og hva som er hensiktsmessige data knyttes opp mot denne. For mitt formål var det nødvendig å gjøre bruk av flere typer kilder og data for å få svar på det jeg ville undersøke. Selv om det er mulig å bruke et mangfold av kilder i samfunnsvitenskapelige studier, må valget baseres på grundige overveielser, og bruken skje på en faglig forsvarlig måte (Grønmo, 2004). Han fremhever at kildekritiske vurderinger må knyttes opp mot tilgjengelighet, relevans, autensitet og troverdighet. I Terra-saken er dette spesielt utfordrende, fordi ikke alle kilder, verken dokumenter eller aktører, har vært tilgjengelige og fordi det finnes ulike versjoner av ”sannhet” i saken.

4.5 Opplegg for datainnsamling

Som det framgår av Yins (1989) definisjon, kan mange datakilder benyttes i case-studier. Når disse benyttes i kombinasjon snakker vi om metodetriangulering, som innebærer at undersøkelsen er basert på en kombinasjon av ulike data og metoder. Metodetriangulering er å belyse samme problemstilling fra ulike synspunkter og ulike synsvinkler (Grønmo, 2004). I denne studien tok jeg utgangspunkt i ulike typer kilder: Min egen kunnskap¹⁰, intervjuer og saksdokumenter, evalueringsrapporter, faguttalelser, rundskriv og medieoppslag. Disse ble brukt for å supplere hverandre. Hensikten var å skape et helhetlig og utfyllende bilde av problemstillingen, men også å sikre muligheten for å korrigere for eventuelle skjevheter og feiloppfatninger i datamaterialet.

Før oppstart av studien ble det søkt og gitt tillatelse til gjennomføringen av studien hos NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste). Tillatelsen ble gitt på betingelse av at informantene skulle underskrive på at de samtykket til deltakelse i studien. Videre at de skulle ha mulighet til å trekke tilbake sine uttalelser innen oppgaven ble levert.

4.6 Datatilgang

Datainnsamlingen i denne studien har vært en prosess, noe som er casestudiens store styrke sammenlignet med andre forskningsmetoder. Jeg kartla først mulige informanter på kommunenivå, fylkesmannsnivå og på statlig nivå. Kriteriene for utvelgelsene var at informantene enten direkte var del av beslutningsprosessene for finansinvesteringene, eller at de hadde innehatt posisjoner som kunne ha vært del av beslutningsprosessene eller

¹⁰ Jeg kommer tilbake til min egen kunnskap under ”Forforståelse”.

kontrollapparatet. Ny informasjon og ny kunnskap underveis førte til behov for å snakke med flere. Jeg har i flere tilfeller gått tilbake til tidligere kilder for å dobbeltsjekke ny forståelse og for å få eventuelle tilleggsopplysninger. Videre kartla jeg de viktigste offentlige dokumenter i saken og medieomtalen¹¹.

4.7 Kvalitative intervjuer

Jeg gjorde i alt 21 intervjuer. De mest sentrale informantene i studien er anonymisert.

- Ordfører, kommunaldirektør og økonomisjef i Haugesund
- Rådmann i en nabokommune
- Fylkesmannen i Rogaland og en rådgiver i embetet
- Tidlige fylkesmann i Sogn og Fjordane, og to ledere i embetet
- Revisoren for Vik kommune
- Tidligere styreleder i Terra-Gruppen
- Departementsråd i Kommunal- og regionaldepartementet og leder av Kommunalavdelingen
- Advokat for Terra Securities og Terra Gruppen, Knut Bergo i advokatfirmaet Wiersholm
- Advokat for kommunene, Stein Erik Stinesen i advokatfirmaet Lund & co
- Tidligere leder for Finanstilsynet og to ledere i tilsynssaker
- Bostyrer Jon Skjørshammer i advokatfirmaet Selmer
- Professor Jan Fridthjof Bernt, spesialist i offentlig rett
- Tidligere megler i Terra Securities
- Tidligere ledere i Terra Kapitalforvaltning

Tidligere statsråd i Kommunal- og regionaldepartementet, Erna Solberg, takket nei på forespørselen om å stille til intervju.

Intervjuene ble gjennomført med fokus på hvilken rolle informantene hadde i forbindelse med Terra-saken, og hvilke føringer som forelå med hensyn til deres rolle og utøvelsene av den. 13 av intervjuene ble gjort våren 2012, resten høsten 2012. Med to unntak foregikk alle intervjuene i form av møter. Intervjuene var semi-strukturerte, varte ca 1 time og ble holdt i

¹¹ Googletreff pr 1. Juni 2013 på Terra-saken: 88 5000

en uformell form. Det betyr at jeg ikke benyttet et stramt oppsatt spørreskjema, tok utgangspunkt i noen få basisspørsmål og tilpasset resten av intervjuet til den rollen informanten hadde. Dette var de opprinnelige spørsmålene.

Basis-spørsmålene i intervjuguiden

1. Bakgrunnsinformasjon: Stilling(er)/funksjon(er) år 2000-2008.
2. Nåværende stilling og funksjonsenhet/virksomhetsområde.
3. Beskriv din (enhets/evt. politiske) rolle i forbindelse med Terra-saken.
4. Hvilke aktører anser du å være viktige for Terra-saken?
5. Hvordan vil du sett fra din posisjon beskrive aktørenes respektive ansvar?
6. Terra-saken har vært karakterisert som en systemsvikt. I hvilken grad er dette en treffende karakteristikk?
7. Hva er den administrative og politiske lærdommen av Terra-saken?

Årsaken til fordelingen av intervjuer i tid ligger i at det på forhånd var vanskelig å vite hva som var et tilstrekkelig antall for studien, og fordi tilfanget på informasjon åpnet for nye informanter. Med unntak av tre, fikk alle skriftlig henvendelse om studien. En av de tre fikk tilsendt informasjonen etter kontakt pr telefon, de to siste fikk informasjonen muntlig av praktiske grunner. De to intervjuene pr. telefon hadde sin begrunnelse i geografisk avstand. Som redegjort for, foregikk analysen parallelt med datainnsamlingen. Mitt opprinnelige utgangspunkt var å ha fokus på ansvarsforholdene i Terra-saken, og temaet forble i basis-spørsmålene selv om studiens problemstilling forandret seg underveis til å beskrive og forklare Terra-saken.

Framgangsmåte

Datainnsamlingen startet med å skrive brev til rådmennene i Haugesund og Vik for å informere om studien. Her redegjorde jeg for formålet og hvordan jeg ønsket å legge opp studien ved å gjøre intervjuer og dokumentanalyse. Jeg hadde mye kunnskap om Terra-saken på forhånd¹² og vurderte at verdifull tid ville gå tapt dersom alle informantene skulle fortelle hendelsesforløpet fra start. I brevet opplyste jeg derfor at jeg hadde samlet inn dokumentene i saken, for på den måten å styre informantene til å bruke tiden på tema den enkelte hadde en

¹² Avsnittet om forforståelse gir nærmere rede for dette.

unik kunnskap om. Dette kan være både en styrke og svakhet ved studien. Styrken ligger i muligheten til å få fram data som ikke andre forskere har fått fram. Svakheten kan ligge i at andre nyanser kan gå tapt.

Begge rådmennene stilte seg positive, dog med noe forbehold i Vik. Rådmannen ønsket å konferere med ordføreren og kommunens advokat. Det ble påpekt at Terra-saken har vært en stor personlig påkjenning for mange. Det er et forhold i seg selv, som burde tas hensyn til, dessuten hensynet til forestående mulig rettsak i USA. Viks advokater anbefalte derfor at kommunen ikke stilte opp til intervjuer. Dette gjaldt både tidligere rådmann og ordførere, samt nåværende. Angivelig var dette av bekymring for at studien skulle løfte fram sider i saken som kunne forstyrre eventuelle rettsforhandlinger. Dette stilte meg overfor valget om å gi opp Vik som studieobjekt, eller fortsette. Vik kommune er så grundig analysert, at jeg likevel fant å ha tilstrekkelig informasjon til studiens formål. Dette i tillegg til at jeg har intervjuet aktører som stod tett på, blant annet Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, tidligere juridisk sjef hos Fylkesmannen, nåværende økonomisjef hos Fylkesmannen, samt revisoren i Vik.

Etter at rådmannen i Haugesund hadde samtykket til studien, henvendte jeg meg til tidligere rådmann og tidligere økonomisjef i Haugesund pr. E-post og spurte om intervju. Jeg vedla brevet til rådmannen og hans aksept. Begge svarte nei. Jeg legger til grunn at saken har vært en stor påkjenning for dem begge, og at de ikke ønsket å åpne ”gamle sår”. De har begge bidratt i forbindelse med KPMGs granskningsrapport, og jeg legger derfor funnene i denne til grunn for deres versjoner i tillegg til tidligere økonomisjefs forklaring i en rettsak i London i 2008. Nåværende og daværende ordfører sa ja til intervju, han som midlertidig overtok rådmannsjobben da den forrige trakk seg samtykket også, i tillegg til økonomisjefen som avløste den forrige økonomisjefen i 2006.

Analyse av intervjuene

Alle intervjuene ble transkribert ordrett. De ble dernest sendt til informantene for kvalitetssjekk og for tilføyelser eller korrigeringer. Denne prosessen ga et godt førsteinntrykk av datamaterialet. Jeg foretok deretter en innholdsanalyse ved først å trekke ut en del hovedtema i intervjuene, som kunne være eksempler på kategorier. Det gjorde jeg med samtlige intervjuer, og foretok deretter en kryssanalyse av intervjuene, der like begreper ble satt sammen til å danne overordnede kategorier. Med utgangspunkt i disse temaene og

kategoriene ble begreper satt sammen til å utgjøre overordnede kategorier. Disse ble identifisert som 1. Samarbeid. 2. Organisering. 3. Kontrollfunksjoner.

4.8 Dokumentanalyse

Som vist i 4.1. er tekst i form av dokumenter viktige data i en casestudie. Kvalitativ innholdsanalyse er systematisk gjennomgang av alle dokumenter med sikte på kategorisering av innholdet og registrering av data som er relevante for problemstillingen. En viktig distinksjon i forbindelse med bruk av dokumenter som kilde for samfunnsvitenskapelige studier, er hvorvidt dokumentene inneholder meningsytringer, som i seg selv er en viktig kilde, men også om de inneholder faktainformasjon om ulike forhold. Systematiske undersøkelser av innholdet i dokumentene, innholdsanalyse, innebærer en systematisk gjennomgang med sikte på å kategorisere, registrere og analysere innholdet (Grønmo, 2004).

Dokumentene består av formelle saksdokumenter; saksutredninger, kommunale vedtak, lover, evalueringsrapporter, domsavsigelser, og et rikt tilfang medieoppslag. De er skrevet med et annet formål enn denne studien, og er derfor blitt til gjenstand for min tolkning og tilpasset denne studien. Mange av dokumentene er tilbakeskuende, utarbeidet etter at Terra-saken ble Terra-saken.

Etter å ha samlet de viktigste dokumentene i saken, gjorde jeg en innholdsanalyse. Det begynte med at jeg først leste gjennom alle dokumentene for å få et inntrykk av helheten. Deretter tok jeg for meg ett for ett dokument og kategoriserte de viktigste temaene. På grunn av dokumentenes ulike art og oppkomst, kartla jeg nyanseforskjellene som framkom.

Offentlige dokumenter har en spesiell karakter, og det advares mot å se dokumentene som objektive og uforutinntatte (Yin, 1994). Det har derfor vært nyttig å koble disse mot andre dokumenter og datakilder. En mulig svakhet ved dette er at noen av informantene til denne studien også har vært kilder i forbindelse med andre granskninger og rapporter. Måten å kompensere for dette, har vært å oppsøke flere og ”ubrukte” kilder for verifisering eller for ytterligere nyanser.

Tabell II: De viktigste dokumentene som ligger til grunn for studien

Dokumentets opphav	Navn
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Lovlegkontroll for Vik kommune, 2008
Fylkesmannen i Rogaland	Lovlighetskontroll for Haugesund kommune, 2008
Kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget	Votering i sak om Riksrevisjonens undersøkelse om Vik-brevet, 2008
KPMG	Vurdering av Haugesunds beslutningsprosesser og vedtak i Terra-saken, 2008
Kredittilsynet	Forhåndsvarsel om tilbakekall av konsesjoner for Terra Securities, 2007
Kredittilsynet	Terra Securities ASA – Anmodning om pålegg om vinningsavståelse, 2008
Riksrevisjonen	Granskning av Kommunal- og regionaldepartementet i forbindelse med Vik-brevet, 2008
Royal Court of Justice, London	Dom i saken mellom Haugesund/Narvik mot Depfa Bank og advokatkontoret Wikborg Rein & Co, 2009
Kommunal- og regionaldepartementet	Brev til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane om at Viks avtale med DnB NOR Markets ikke var et lån, 2002
SF-Revisjon	Forvaltningsrevisjon for Vik, 2008

Et spesifikt dokument, Terra-Gruppens interne granskingsrapport er ikke tilgjengelig, men jeg kjenner likevel deler av konklusjonene gjennom at flere kilder uavhengig av hverandre har gjengitt innholdet likt. Samlet sett har dokumentene fungert både som et korrektiv og supplement til intervjumaterialet i undersøkelsen.

4.9 Validitet og reliabilitet

Det er to kriterier for kvalitetsvurdering av datamateriale i vitenskapelige undersøkelser. Det er validitet og reliabilitet. Validitet handler om hvorvidt undersøkelsen måler det den skal måle. Er datamaterialet relevant for problemstillingen som skal belyses? Dette avhenger av hvordan undersøkelsesopplegget er utformet, og er relatert til valget av undersøkelsesenheter og informasjonstyper (Grønmo, 2004). *Validiteten* er høy om undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er relevante for problemstillingen. Dette forutsetter at

de forskjellige enhetene og begrepene i studien er klart definert og blir brukt på en systematisk måte, både teoretisk og operasjonelt. Og videre at undersøkelsesopplegget både når det gjelder valg av metode og datautvalg er i samsvar med disse definisjonene (Grønmo 2004). Validitet er altså et spørsmål om fokus, strategi og metode fanger inn det vi ønsker å studere. Graden kan ikke måles, men blir en skjønnsvurdering. For å ivareta validiteten har jeg blant annet latt informantene som ønsker det få lese gjennom intervjuene, angi hva de evt. ikke ønsker å bli sitert på og de har fått anledning til å komme med utdypninger eller korreksjon. Jeg har også fått anledning til å komme med oppfølgingsspørsmål hvis nye ting har dukket opp. De viktigste informantene har også fått lese gjennom empirikapittelet for å se hvordan helheten ble fremstilt. Ingen har kommet med vesentlige innspill til min fremstilling eller trukket tilbake sine forklaringer.

Som nevnt var det tre sentrale aktører som ikke har villet la seg intervjuet (Erna Solberg, rådmannen og økonomisjefen i Haugesund) og to sentrale aktører som jeg ikke har fått lov til å intervjuet (eks-ordfører og eks-rådmann i Vik). Dette er en svakhet ved studien, som jeg søker å kompensere for ved å sammenholde uttalelser disse aktørene har gitt i media, i granskningsrapporter, evalueringer og beskrivelser gitt av andre personer som inngikk i hendelsesforløpet. En annen svakhet er at det framgikk av intervjuet med kommunenes advokat at hans informasjonen i intervjuet var begrenset av hensynet til kommende rettsaker. Dette har implikasjoner for validiteten, men fordi jeg har så mange supplerende kilder, mener jeg at dette ikke er et alvorlig problem for studien.

En neste mulig svakhet med forskningsopplegget er at Terra-saken ligger mange år bak i tid. Oppløpet startet tilbake i år 2000. Klimaks kom vinteren 2007/2008, som pr i dag er over fem år siden. Det er naturlig at mange detaljer kan ha gått i glemmeboken etter såpass lang tid. Når det er sagt, har en del av informantene en tilnærmet ”ekstrem” detaljoversikt over hendelsesforløpet, spesielt dag for dag i november 2007. Det opereres med detaljer som klokkeslett, hvilken ukedag det var, hvem som var til stede, osv. Fordi det er flere informanter med samme detaljeringsevne, verifiserer de hverandres opplysninger.

Videre må det tas høyde for at informantene i løpet av den lange tiden som har gått, har ”videreutviklet” resonnement og bilde av hendelsesforløp og årsaksforhold. Tankeprosesser og bearbeidelser av hendelsesforløpet har foregått sammen med at nye momenter er kommet til i ettertid i form av granskningsrapporter, rettsaker og lignende. Slik mulig

etterrasjonalisering tas det høyde for i forbindelse med analysen, selv om rikholdig mediemateriale og sakspapirer bidrar som et nyttig korrektiv.

En annen mulig svakhet ved intervjusituasjonen er muligheten for ledende spørsmål. Det har vært forsøkt unngått. Jeg har forsøkt å ivareta undersøkelsens validitet ved å kryssjekke flere informanternes svar og supplere med andre kilder.

Det er ikke nok at undersøkelsen er gyldig, og at man faktisk svarer på det en spør om. Studien må også gjennomføres på en pålitelig måte.

Reliabilitet refererer til i hvilken grad datamaterialet er pålitelig og nøyaktig. Idealet er at studien skal kunne gjentas og komme fram til de samme resultatene. Generelt defineres reliabilitet som grad av samsvar mellom ulike innsamlinger av data om samme fenomen basert på samme undersøkingsopplegg (Grønmo 2004). Høy reliabilitet forutsetter at undersøkelsesopplegget er utformet så klart at det fungerer på en entydig måte. Med gjennomføring av semi-strukturerte intervjuer, kan man ikke sikre at en annen forsker kommer fram til den samme samtalen og med den samme vinklingen om intervjuene skulle gjentas. Det kan være en faktor som svekker reliabiliteten. Jeg har søkt å ivareta reliabilitet gjennom en grundig dokumentasjon av prosedyrer og data og tilstrebe balanse mellom skriftlig og muntlig kildemateriale, slik at andre kan gjenta studien og komme til de samme funnene.

4.10 Grunnlag for generalisering

Et vanlig formål med casestudier er å utvikle begrep, hypoteser eller teorier som igjen kan være generaliserbare for et større univers (Grønmo, 2004). I følge Andersen dreier generalisering seg om begrepsgjøring og klargjøring av sammenhenger som er gyldige for bestemte klasser av fenomener og under bestemte betingelser (Andersen, 1997). Formålet mitt med studien er å forstå en bestemt prosess i lys av eksisterende teori. Studien er mer hypotetisk deduktiv, enn induktiv eksplorativ, men er likevel litt begge deler. Studien min kan være med å skape en økt forståelse av Terra-saken i de øvrige seks kommunene gjennom bruk av de forklarende perspektivene opp mot min case.

4.11 Forskningsetiske sider ved studien

Studien er lagt opp slik at kildenes anonymitet i best mulig grad kan sikres. Når det er sagt, er det klart at det bare er én som er departementsråd, eller fylkesmann i Rogaland, eller to som er Terra-meglere. Det gjør det i praksis umulig å anonymisere, og er et tema jeg har drøftet med informantene i intervjuenes innledende fase. For å sikre informantene best mulig kontroll, dette tatt i betraktning, har det derfor vært lagt vekt på muligheten for å trekke uttalelser eller til å modifisere/endre uttalelser om det av denne grunn har vært ønskelig.

I studien oppgis også navnene på de to kommunene som studeres. I en av de øvrige studiene om Terra-saken holdes kommunenavnene anonyme, i den andre navngis alle. Jeg har valgt å navngi kommunene fordi det ikke vil være mulig å omtale hendelsesforløpene i kommunene anonymt fordi saken og de involverte kommunene allerede er kjent.

Forforståelse

Forforståelse er den forestilling eller erfaring forskeren har på det området det skal forskes på. Undertegnede har vesentlig innsikt i Terra-saken i utgangspunktet, da jeg bistod som kommunikasjonsrådgiver i Haugesund februar i juni 2008. Det betyr at jeg kom inn i arbeidet for kommunen etter hendelsesforløpet jeg skal forklare hadde skjedd. Kommunen lyste ut et anbud som omhandlet informasjon til borgerne og hvordan man så for seg oppryddingen i etterkant. Jeg definerte og ledet prosjektet, som foruten meg selv innbefattet journalist, fotograf og grafisk designer. I tillegg ledet jeg informasjonsavisens redaksjonen bestående av ordfører, økonomisjef, journalisten og meg selv. Formålet var ”å legge alle kortene på bordet”, og la alle parter komme til orde, for å skape et troverdig grunnlag for å gjenopprette tillit. En slik forhåndskunnskap for min studie kan både være positiv og negativ. Det positive handler om at jeg ”kan” saken godt fra rådmannens og ordførerens perspektiv, og negativt fordi det kan påvirke framstilling og analyse.

5.0 Fase I: Initiativet

Empirikapittelet inndeles slik at jeg beskriver begge kommuner parallelt, for å kunne følge med i likheter og ulikheter fra fase til fase. Empirien er satt sammen på grunnlag av informasjon hentet fra en rekke offentlige dokumenter og fra intervju. Sitater fra intervjuene er merket med innehavers rolle/posisjon i de fleste tilfeller, dette med unntak av personer/aktører som det bare finnes en av og hvor det er naturlig å bruke navn. Hendelsesforløpet deles i tre faser for kommunene, selv om fasene er litt ulike: Initiativfasen (2000-2004), forvaltningsfasen (2004-2007) og finanskrisefasen (2007-). Sitatene fra intervjuene er merket med informantens posisjon og årstall for uttalelsene. Det er innhentet tillatelse til å bruke dem av alle som har uttalt seg. I den grad det er nødvendig å informere nærmere om hvilken posisjon eller rolle vedkommende som blir sitert har, blir det opplyst.

5.0 Innledning

Kapittelet beskriver hendelsesforløpet for innledning av samarbeidet med Terra. Det blir lagt vekt på likheter og ulikheter kommunene i mellom. Det blir gjort greie for hvor initiativet kom fra og bakgrunnen for det. Det blir videre redegjort for hvem som deltok i beslutningene og trekk ved beslutningene og iverksettelsen. Å inngå samarbeid med eksterne aktører kan fortelle oss noe om hvilke problem og løsninger kommunene så for seg at de hadde, men like viktig, det kan fortelle oss noe om hva samarbeidspartnerne oppfattet som problemer og løsninger. For oversiktens del er hendelsesforløpet også vist skjematisk. I oppsummeringen av kapittelet vil jeg bruke aktiviserings- og definisjonsprosessen som analyseramme.

Tabell III: Vik kommune 1. Initiativfasen (2000-2004) – aktører og handlinger

Tabellen under er en liste over de viktigste aktørene og deres handlinger i den første fasen.

Aktører	Handlinger
Ordfører i Vik kommune	Initierer kontakt med Vik sparebank våren 2001, inngår avtale om møte med Terra.
Banksjef i Vik Sparebank	Formidler kontakt med Terra-Gruppen.
Rådmannen i Vik kommune	Lager saksframlegg til kommunestyre/formannskap.
Formannskap/kommunestyret	Vedtar mandatavtale 06.06.01 med Terra, gir fullmakt til å gjennomføre omstrukturering av konsesjonskraft.
Terra Fonds ANS	Inngår samarbeidsavtale med Vik kommune. Kommer opp med løsning for rekonstruksjon av framtidige inntekter.
DnB Markets	Inngår rentebytteavtale med Vik kommune 04.07.01, det vil si et lån på kr 69 211 000.
Sogn revisjonsdistrikt	Tar forbehold om at avtalen er lovlig i revisjonsmelding for 2001 av 31.05.02.

”Grunnsteinen for det som utvikla seg til Terra-saka, vart lagt i Vik i 2000. Dåverande ordførar gjekk til den lokale sparebanken og presenterte ein ide til ein struktur, som kunne sikre at kommunen sine inntekter frå sal av konsesjonskraft vart meir føreseielege enn det dei hadde vore dei siste åra før (SF Revisjon, 2008).

Vik kommune (2000-2003)

I 1999-2000 er markedsprisen for strøm svært varierende. Dette skyldtes blant annet ujevne nedbørsforhold og følgelig varierende stand i vannmagasinene på denne tiden. For kraftkommunen Vik¹³ fører det til inntektsvariasjoner i millionklassen og det kompliserer arbeidet med økonomiplanen for 2002-2005. Til tider er det nemlig slik at markedsprisen for strøm er

¹³ Vik kommune i Sogn og Fjordane: 2800 innbyggere i 2007.

lavere enn prisen kommunene må betale for sin politisk definerte pris på konsesjonskraft. Kommunene taper på å selge videre, og er på aktiv leting etter måter å forbedre avkastningen og ikke minst, skape forutsigbarhet i kommunens budsjettmidler.

Fra august 2001 hadde Vik vært innmeldt i ROBEK-registeret. Det skyldtes et udekket underskudd på 4,5 millioner kroner i regnskapet. Politikerne mislikte situasjonen og lette etter muligheter for å bli strøket fra registeret (Riksrevisjonen, 2008). De tok en nærmere titt på inntektene sine som var 1. Konsesjonskraft: Kraft anleggseieren må stille til disposisjon til produksjonspris, 2. Konsesjonsavgift: Kompensasjon for at storsamfunnet får utnytte en naturressurs i kommunen, og 3. Eiendomsskatten (SF Revisjon, 2008).

Fra 1997 hadde det skjedd en liberalisering i kraftmarkedet. Det ble åpnet for å selge kraftverk og det ble også aktuelt å ta ut utbytte fra dem. Dette førte til politisk press. Skulle man sitte på disse kraftselskapene? Vik kommune hadde lenge ønsket vinteråpen vei til Voss. Hvordan skulle man kunne finne penger til veien? Aksjesalg var ikke aktuelt, men etter en periode med lave kraftpriser, ønsket politikerne innspill til hvordan kommunens kraftinntekter kunne økes (Hofstad, 2008). Det er dermed tre faktorer som ligger til grunn for handling hos politikerne: Få kommunen ut av ROBEK-registeret, skape forutsigbarhet i inntektsstrømmene fra konsesjonskraften og skaffe penger til vei.

Idéen lanseres

Variable inntekter er ikke noe godt grunnlag å bygge et stabilt tjenestetilbud på, og dette var tema i formannskapet den 6. juni. 2001. Der er det protokollført i økonomiplanen 2002-2005:

”I budsjettet for 2001 er gevinst av sal av konsesjonskraft budsjettet med 2.5 mill. kroner. Rekneskapen for 2000 viser gevinst på 224 000 kroner. Ei slik usikkerheit om inntekter er vanskeleg å leve med i den kommunale drifta” (SF Revisjon, 2008).

En viktig aktør i denne første fasen er ordføreren, som satt i sin tredje periode. Han hadde i forkant av formannskapsmøtet vært i kontakt med kommunens bank, Vik Sparebank¹⁴ for å undersøke om de kunne hjelpe til med å få en fastprisavtale på kraften. På den måten kunne

¹⁴ Vik sparebank var en av de små sparebankene, som ikke hadde fusjonert på 1990-tallet, men som sammen med ca. 80 andre små sparebanker hadde etablert finanshus for å tilby kundene de samme avanserte finanstjenestene som de større forretnings- og sparebankene.

fastprisen gi grunnlag for frigjøring av kapital, som kunne settes på rentebærende konto eller i aksjer. Banksjefen, som for øvrig også satt i kommunestyret, likte ordførerens idé, men oppdraget var for stort til å håndteres lokalt. Han sendte ordføreren videre til Terra-Gruppen, der sparebanken er medeier. Der skulle man ha nødvendig kompetanse til å vurdere slike saker¹⁵.

Eksklusiv rammeavtale med Terra. Taushetsplikt.

Avtale ble gjort med Terra 6. juni 2001. Rådgiverne la fram en løsning som ga fastpris på konsesjonskraften. Den ble valgt, og Vik solgte sin konsesjonskraft for 10 år framover. DnB Markets utbetalte 69 millioner kroner til kommunen, og ved hjelp av løpende kraftinntekter skulle Vik betale tilbake 102 millioner kroner over 10 år.

Avtalen var uvanlig. Det framgår at Terra Fonds får eksklusiv rett til å fungere som rådgiver og tilrettelegger for kommunen i denne prosessen. Dette blir direkte til hinder for at uavhengig tredjepart kan komme på banen for forskriftspålagt kvalitetssikring. Videre aksepterer kommunen taushetsplikt. Vik skal ikke offentliggjøre verken avtale eller materiale som utleveres fra Terra, fordi både avtale og informasjonsmateriale inneholder forretningshemmeligheter. Dette er et vesentlig avvik fra ordinær kommunal saksbehandling der kommuner forholder seg til offentlighetsloven og forvaltningsloven. Det forhindrer innsyn fra publikum og media i hva kommunen foretar seg.

”Ut frå sakspapira ser det ut som om det er denne avtalen som har lege til grunn for alt seinare samarbeid mellom Vik kommune og Terra” (SF Revisjon, 2008).

Rekonstruksjonen ble beskrevet slik i dommen fra rettsaken i London i 2008:

”No details are available of this transaction, except that it resulted in a ”swap¹⁶” agreement between DnB Markets, and Vik and the consequent investment of funds by Vik in the financial markets”¹⁷ (Royal Courts of Justice, London, 2010).

¹⁵ Eika Gruppen ble etablert i 1997 som et innkjøps- og interessesamarbeid, og fusjonerte med Terra i 2000. Navnet ble endret til Terra-Gruppen AS. Terra-Gruppen er en bankallianse og et finanskonsern.

¹⁶ En (nullkupong)-swap innebærer at en part mottar et engangsbeløp i dag mot å betale renter og avdrag av beløpet over en avtalt tidsperiode (KPMG, 2008).

¹⁷ Fra dommen avsagt av MR Justice Tomlinson i Royal Courts of Justice i saken mellom Haugesund kommune og Narvik kommune mot Depfa ACS Bank og Wikborg Rein & Co, London 2009.

Utarbeidelse av finansreglement

Samarbeid med Terra Fonds ANS¹⁸ var innledet, og en av de første oppgavene rådgiverne bistod med, var å lage finansreglement for kommunen. Kravet om at kommunen skulle utarbeide sitt eget finansreglement hadde kommet i en ny forskrift til kommuneloven i 2001. Flere viktige mangler viste seg i ettertid å hefte ved reglementet. I lovlighetskontrollen heter det at finansforvaltningsreglementet ikke ble kvalitetssikret av ekstern kompetanse, som pålagt i forskriftskravet, og det ble ikke etablert rutiner for å påse at foreskrevet og selvpålagt rapporteringssystem ble fulgt (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2008). Et annet krav i forskriften kom heller ikke med i finansreglementet, nemlig kravet om at en uavhengig instans skal vurdere kommunens engasjement. Dette blir sett på som et hull i ”kommunens forsvarssystem”. Ved å benytte eksterne rådgivere gikk Vik kommune glipp av det som var myndighetenes intensjon; om at kommunen gjennom eget arbeid med oppgaven skulle få et eierskap, og dermed kompetanse til å ivareta egne interesser i forbindelse med finansforvaltningen (SF-Revisjon, 2008).

Forvaltningsrevisjonsrapporten (2008) peker på hvordan all saksbehandling på dette feltet var bygget på tekster utformet av Terra og på at sakene ble håndtert på kort tid. Møtet med, og tilpasningen til næringslivets arbeidsmetoder var uvant i den kommunale verden.

Pengeplasseringen i første fase

I starten var pengene plassert i obligasjoner med forfall når avdraget skulle betales. Da visste man allerede på kjøpstidspunktet hva gevinsten ville bli. Revisjonen oppfattet dette som bra:

”Hadde Vik kommune fortsatt som de begynte i 2001, hadde de faktisk tjent penger på dette. For hele ideen med å gjøre lånetransaksjonen, var at de skulle utnytte kommunenes kredittverdighet. For kommuner kan få låne så billige penger at de kan sette lån rett i banken, og få en høyere rente. Det var jo dette disse meklerne mente, at her trenger man ikke ta noen risiko. Så sånn sett var det jo en veldig trygg forvaltning de hadde lagt opp til” (revisor, 2012).

Initiativet fra ordføreren hadde i følge forvaltningsrevisjonsrapporten gitt tre nyskapninger, som ga rammen for samarbeidet mellom Vik kommune og Terrarådgiverne:

¹⁸ I perioden 2001-2007 hadde Vik kommune kontakt med flere enheter i Finanshuset Terra; Terra Fonds, Terra Kapitalforvaltning og Terra Securities. I teksten omtales de som Terra.

Kommunen hadde inngått tidsavgrenset avtale om fastpris for konsesjonskraften, Terra hadde utarbeidet en modell for å kapitalisere den framtidige årlige inntekten slik at den kunne reinvesteres og kommunen hadde gjort investeringer i verdipapir.

Det var imidlertid ett hinder. Kommuneloven § 50 sier at kommuner ikke kan ta opp lån for inntektsspekulasjon eller finansinvesteringer. Terras advokat hadde vurdert denne skranken, og hadde kommet fram til at måten å kapitalisere framtidige inntektene på, var akseptabel (SF Revisjon 2008). I notatet til Terra het det at bestemmelsen har som formål å regulere de økonomiske rammebetingelsene til kommunene, det vil si å sikre seg mot at kommunen tar på seg driftsbelastninger som vil ha konsekvenser for senere driftsbudsjetter. ”En ren nullkupong-swap, som ikke direkte er knyttet opp mot en kontantstrøm, vil være i strid med denne bestemmelsen, fordi den i så fall må oppfattes som et rent låneopptak” (SF Revisjon). Med andre ord tolkes loven slik at så lenge låneavtalen er knyttet direkte opp mot konsesjonskraftinntektene, er ikke låneavtalen å anse som lån i kommunelovens forstand.

Ideen bestrides

Tabell IV: Aktører og handlinger i forbindelse med at lovligheten bestrides

Aktører	Handling: Vedrørende tvil om lovlighet
Sogn Revisjonsdistrikt	Brev 31.05.02 til kommunestyret om at låneavtalen er i strid med kommuneloven. Inntektene for 2001 er ført feil i regnskapet.
Terra Fonds ANS	Brev til rådmannen om lignende praksis i Asker som er godkjent av KRD. Engasjerer også advokat.
Fylkesmannen i S&F	Brev 25.06.02 til KRD for avklaring om det er et lån.
Wiersholm Mellbye & Beck	Brev 14.06.02 til Terra. Lånet er ikke et lån.
KRD	Brev 20.09.02 til Vik kommune: Avtalen kan ikke likestilles med et lån. Utsendelse av rundskriv til alle fylkeskommuner og kommuner om dette: 01.07.03.
Sogn Revisjonsdistrikt	Varsler KRD om at brevet vil bli brukt av Terra til markedsføring av finansprodukter.

I forbindelse med revidering av årsregnskapet i Vik for 2001 skriver revisor at den nylig inngåtte låneavtalen er i strid med kommuneloven. Det er også innvendinger til kommunens regnskap, som ikke gir et riktig bilde av de reelle inntektene. Det mangler 7,1 millioner kroner for å komme i balanse (Hofstad 2008). Revisoren diskuterer med rådmannen, ordføreren og kontrollutvalget, men man kommer ikke til enighet. Revisoren foreslår et møte med fylkesmannen. Han uttaler blant annet:

”Så hadde vi møtet, og jeg sier at prinsipielt er dette et lån. Det er ikke lov. (...) Subsidiært, hvis det er lovlig må dere periodisere engangsutbetalingen over perioden for de kapitaliserte inntektene, siden det da fremstår som forskudd på fremtidige inntekter” (revisor, 2012).

Fylkesmannen ga medhold vedrørende periodiseringen, men om transaksjonen skulle oppfattes som lån, ville fylkesmannen ha KRDs uttalelse på.

”Vi vurderer både finansielt sal av framtidige inntekter, og denne form for transaksjonar sett i lys av kommunelova sine reglar (...) som såpass prinsipielle at vi ikkje ønskjer å ta stilling til den utan departementet si vurdering”, skrev fylkesmannen (Hofstad, 2008).

Terra engasjerer advokatfirmaet Wiersholm Mellbye & Beck

Vik og Terra-rådgiverne hadde nå fått et problem, fordi det juridiske grunnlaget for modellen syntes å være tvilsom. De søkte bistand hos juridiske eksperter innen kraftsektoren. 14. juni. 2002 leverte advokaten et brev som drøfter om lånet kommunen tar opp er et lån i kommunelovens definisjon. Han konkluderte med at ”den skisserte transaksjon ikke kan betraktes som et lån, verken i realitet eller i forhold til kommunelovens bestemmelser”. Transaksjonene ville ikke skape framtidige problemer for kommunene. Tvert om ville de tjene de hensyn som kommuneloven er ment å ivareta: Større avkastning på aktiva. ”Ettersom pengestrømmen til forvalteren kommer direkte fra kraftkontrakten, er det liten fare for at kommunene må betale noe som helst. Det er da ikke naturlig å si at transaksjonen er en avtale som kan påføre kommunene utgifter” (Hofstad, 2008). Et annet tvilsomt juridisk spørsmål som Hofstad peker på, er selve lånetilsagnet som DnB Markets ga Vik kommune. Kommunen har ikke lov til å ta opp lån når de står på ROBEK-listen uten godkjenning fra

fylkesmannen. Det er mulig dette spørsmålet vil komme opp igjen i en eventuell rettsak mot DnB, etter at en eventuell rettsak mot Citigroup er gjennomført¹⁹.

Vik-brevet

Spørsmålet om rentebytteavtalene måtte sees som lån etter § 50 ble tatt opp med KRD i brev fra fylkesmannen i Sogn og Fjordane 25. juni 2002. Ved brevet fulgte også vurderingen fra Terra og advokatfirmaet Wiersholm, Melbye og Beck (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2008).

Svaret fra departementet kommer 20. september 2002 og konkluderer med at avtalen ”har dei same økonomiske realitetane som lån ved at Vik kommune mottok ein eingangsutbetaling i dag mot å betale ein årleg sum dei neste åra”, men at forholdene ellers gjør at departementet finner at avtalen ”ikkje kan likestillast med lån”.

KRD understreker viktigheten av at kommunene opptrer som profesjonell motpart²⁰ med et bevisst forhold til risiko, og at en søker å minimere eksponeringen for risiko. Departementet legger også til grunn at Vik kommune ikke (på dette tidspunkt) har tatt risiko som bryter med gjeldende lov og forskrift (Hofstad, 2008). Dette svaret blir i neste omgang gjort om til rundskriv av 1. juni. 2003 til landets kommuner og fylkeskommuner. Rundskrivet har, i følge Riksrevisjonens rapport 2008, som formål å gi informasjon om departementets tolkning av kommuneloven. I Vik-brevet fokuserer departementet på låneavtalen, og ikke på hvordan lånet skulle plasseres og forvaltes. De to elementene blir av mine informanter i kommunene forstått å henge tett sammen på den måten at KRD gikk god for kommunens investeringer og følgelig har et medansvar i Terra-saken.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane sjakk matt

Fylkesmannen tok Vik-brevet til etterretning. Hadde departementet definert lånet som lån, ville fylkesmannen ha stanset Terra-avtalen, fordi Vik var ROBEK-listet. Burde fylkesmannen ha frarådet Vik kommune å ta opp lån da Vik-brevet kom fra KRD?

”Nei, det ville være helt feil. Skulle vi fraråde det som kommer fra departementet, så ville det være i strid med mitt embetsansvar. Departementet er allvitende, fordi departementet per

¹⁹ Citigroup er den amerikanske storbanken som konstruerte og distribuerte de strukturerte produktene. Rettsaken mot Citigroup vil ventelig bli forhandlet i retten i løpet av 2013. Saken er avvist i første instans, men den er anket.

²⁰ Verdipapirhandelloven av 1997 gjaldt på tidspunktet avtalene ble inngått. I følge Kredittilsynets vurdering var ikke kommunene ”kvalifiserte motparter” eller ”profesjonelle kunder”.

definisjon er regjeringen. Fylkesmannen kan foreslå alternative ting. Vi var jo skeptiske da vi sendte det inn, men når departementet sier noe, så må vi akseptere det som en avgjørelse. Og slik er det kommunene til vanlig også agerer overfor fylkesmannen ” (tidligere fylkesmann 2012.).

Haugesund kommune (2000-2004)

Under presenteres aktøroversikten og handlingene i første fase for Haugesund.

Tabell V: Haugesund kommune. Initiativfasen (2000-2004) aktører og handlinger

Aktører	Handlinger
Økonomisjefen	Mottok tilbud fra Terra om låneforvaltning i april i år 2000. Er saksbehandler i 2003/2004 vedrørende rekonstruksjon av inntekter og finansinvesteringer.
Rådmannen	Overtok som rådmann i 2002. Deltok på fagseminar og på presentasjon av Terras konsept høsten 2003, skrev positiv innstilling til vedtak februar 2004.
Revisjonssjefen	Var med på presentasjonen av Terras konsept, og innvendte at låneopptaket ikke kunne være lovlig.
Ordføreren	Ledet møtene i formannskapet 11.02.04 og bystyret 25.02.04.
Terra Fonds-rådgivere	Forvaltet kommunens lån fra år 2000.
Terra Securities-meglere	Presenterte ideer for bedre avkastning på fremtidige inntekter, høsten 2003.
Depfa Bank	Ga kommunen lån 01.07.04.
Advokatfirmaet Wikborg Rein	Gikk god for at lånet ikke var et lån i kommunelovens forstand overfor Depfa bank, 17.06.04.

Bakgrunn

På 1990-tallet og ved inngangen til år 2000 slet Haugesund²¹ med stram kommuneøkonomi. Kommunen var på denne tiden i en ganske presset økonomisk situasjon, og måtte

²¹ Haugesund kommune, Rogaland fylke: 33.000 innbyggere i 2007.

nedbemanne. Det var ingen buffere i økonomien og rådmannen var pålagt en årlig effektivisering på 24 millioner kroner (KPMG, 2008).

På vårparten 2000 tok to representanter fra Terra Fonds ASA kontakt med økonomisjefen. De kjente henne fra sine forrige jobber i KLP Fondsförvaltning, der de to jobbet fram til 1998, og hvor Haugesund hadde gjort bruk av fondsförvaltningstjenester. Terra hadde utviklet et nytt produkt. Det gikk ut på å förvalte kommunenes lån slik at kommunen til enhver tid kunne oppnå best mulige betingelser i markedet. Rådmannen fremmet forslag 5. april 2000 for formannskapet om å kjøpe denne tjenesten. Begrunnelsen var at administrasjonen ikke var flink nok til å følge opp låneporteføljen som helhet. Det ble gjort vedtak, med forbehold om å anbudsette oppdraget. Det ble innhentet ett tilbud til, men Terra vant oppdraget. Det kan ikke spores noen dokumentasjon om hvordan valget mellom leverandørene ble foretatt. I følge interne kilder i Terra, var Terra først ute med å utvikle låneporteføljeförvaltning som et eget produkt, og på den måten hadde de en fordel. I tillegg hadde de en relasjon til økonomisjefen fra før, som ikke konkurrenten hadde. Kontrakt ble signert 8. mai 2000. Dette var en avtale med 30 dagers oppsigelsestid. Den sikret at Terra løpende plasserte og omplasserte lån slik at de var optimalt plassert til Haugesunds beste til en hver tid. Honorarene var faste uten bonusordninger. Haugesund kommune skal, i følge en intern kilde i Terra, ha vært den første kommunen som tok produktet i bruk, og med stort hell. Det bekrefter ordföreren i intervjuet.

”Låneporteføljen var ikke optimal. Vi betalte for mye for lånene våre, hadde for dårlige lånebetingelser, og det var bred enighet i bystyret om at hvis vi kunne få noen til å gjøre dette for oss, sånn at vi kunne kutte rentemarginer, så var det fornuftig. Og det var fornuftig. Vi sparte mye penger på det” (ordförer 2012).

Det hadde vært et anstrengt forhold mellom politikerne og administrasjonen på hele 1990-tallet. Det förandret seg da det kom på plass ny rådmann fra 2002. Hun hadde lang fartstid i kommunens administrasjon, nöt stor tillit og ble oppfattet som dyktig. Det var også andre enkeltpersoner som nöt stor tillit, herunder økonomisjefen, ansatt i kommunen rundt 1990.

”Hun så ting sånn litt fra oven, med hensyn til nye måter å gjøre ting på” (ordförer 2012).

Målet var, i følge ordføreren, å få en sunn økonomi med tre prosent driftsresultat. Terrarådgiverne leverte resultater som avtalt og rapporterte jevnlig til bystyret. Dette var nyttig og lønnsomt for Haugesund. Samarbeidet over flere år, halvårlige faglige seminarer sammen med andre kommuner i inn- og utland i regi av Terra, og ikke minst de gode resultatene ble grunnlag for stor tillit mellom partene.

Ideen lanseres

God låneforvaltning var imidlertid ikke nok. Kommunen trengte mer inntekter. Økonomsjefen drøftet dette med rådgiverne i Terra, for det var ikke andre med slik kompetanse i rådmannens stab. Hun var ikke medlem i ledergruppen, som kunne vært et naturlig sted å luften slike ting. Ikke lenge etter, 19. august 2003, avholder Terra et fagseminar i Edinburgh for kommunene. Det er her ideen første gang lanseres (KPMG, 2008). Hva med å ta ut forskudd på fremtidige kraftinntekter og investere dem i finansmarkedet?

Like forut for seminaret hadde de to rådgiverne skiftet jobb internt i Terra-Gruppen. Terra ville satse mer på offentlig sektor. De to ble ansatt i Terra Securities som meglere og ble ansvarlige for utvikling og salg av finansprodukter. Dette er et skifte som de lokale kildene mener fikk stor betydning. Det bryter også med det som var forutsetningene ved inngangen i prosjektet.

Kommunene synes ikke å ha fått med seg denne endringen i roller. De forholdt seg til de samme personene før og etter endringen. Den vesentlige forskjellen i disse rollene ligger i at en forvalter/rådgiver er fastlønnnet. Rådgiveren vurderer optimale løsninger for plassering av lån, for å få best mulig avkastning for kommunen. En megler er en bonusbasert selger av ideer og finansprodukter. Kredittilsynets erfaring med bransjen ble beskrevet slik:

”Hvis du oppretter et meglerforetak hvor lønn er provisjonslønn, da oppfører de seg som et hvilket som helst annet verdipapirforetak. Det tror jeg heller ikke sparebankene som eiere av Terra Securities forstod” (operativ leder, 2012).

Det er også uklart hvordan informasjonen om dette foregikk fra Terra til kommunene. I hvert fall fortsatte Terra å forvalte lån. Kommunene hadde fått et forhold til to personer som representerte Terra. Dette forholdet fortsatte. Like etter seminaret i Edinburgh luftet Terra

ideen om å forskuttere inntekter på Haugesund kommunes inntekter fra Haugaland Kraft²². Som deleier av kraftlaget hadde kommunen et utbytte på 30 millioner kroner i året. Dette måtte da være parallellførbart med inntektsstrømmene i kraftkommunene? 16. september 2003 avholdt Terra en ny presentasjon for Haugesund og nabokommunen Karmøy²³. Terra hadde også med et prospekt, en spesiell type verdipapir CLN²⁴ som de frigjorte midlene kunne investeres i.

11. november 2003 konkretiserte Terra sitt opplegg for rådmenn og økonomisjefer i Haugesund og Karmøy i et møte der også felles revisjonssjef deltok. Revisor innvendte at opplegget måtte ansees som lån, og i strid med kommuneloven. Terra tilbakeviste dette med henvisning til Vik-brevet. Revisoren var også kritisk til risikoen i det presenterte opplegget (KPMG, 2008). Terra påpekte risiko, og la vekt på at ”en høy forventet avkastning vil inkludere en høy risiko”. Økonomisjefen sa i retten i London at risikoen alltid ble presentert som veldig liten. Dommerens vurdering av samme materialet har motsatt konklusjon (Royal Courts of Justice, London, 2010).

Karmøy kommune behandlet samme sak noen uker før Haugesund med tilsvarende positiv innstilling fra rådmannen. Karmøy stemte nei. I relieff til Haugesund peker Hammerborg (kommende manus) på det store elementet av tilfeldighet som lå i kommuners stillingtagen til Terra-modellen. Hans analyse av innstillingene viser at Karmøys versjon brukte rent finansspråk, mens Haugesunds forsøkte å oversette finansspråket. Dette mener Hammerborg kan ha hatt betydning. I Karmøys formannskap var det en revisor som målbar en generell skeptisk holdning til investeringer med offentlige midler. Det fant gjenklang i formannskapet, men det er ikke noe som tyder på at revisoren gjennomskuet produktet Terra prøvde å selge inn. Kommunestyret lyttet til revisoren og stemte nei (Hammerborg, kommende manus).

Med Vik-brevet som dokumentasjon, avsluttet revisor sin vurdering av forholdet for Haugesund kommune (KPMG, 2008). Vurderingen i Vik-brevet gjaldt salg av konsesjonskraft, som var prissikret i 10 år. Garanterte inntekter ville dekke avtalt nedbetaling.

²² Det følgende er hentet fra dommen fra 2009 i rettsaken mellom Narvik kommune/Haugesund kommune og Depfa Bank og Wikborg Rein i 2009.

²³ Karmøy benyttet også Terra til låneporteføljeforvaltning, en direkte følge av at Haugesund var så fornøyd.

²⁴ Credit Linked Note (CLN): En obligasjon der investor, i tillegg til kredittrisikoen på utstederen av obligasjonen, også påtar seg en kredittrisiko på et nærmere bestemt antall referanse kreditter. Hver krone investert i instrumentet bærer prosentvis samme andel av kredittrisikoen (KPMGs rapport 2008).

For Haugesund var det imidlertid ikke slik²⁵. Det ble ikke lagt opp til at lånet skulle betjenes av inntektsstrømmen fra Haugaland Kraft, men av avkastningen på investeringen (KPMG, 2008). Med dette oppsettet var det tydelig at Haugesund kunne ende opp med å betale renter i åtte år, og likevel stå igjen med en stor regning til slutt. Dette måtte i så fall dekkes fra driftsbudsjettet, et forhold som spesifikt var nevnt som ikke lovlig i KRDs brev til Vik kommune. Det avvikes altså fra to av forutsetningene i Vik-brevet; inntektskilde og ulikhet i bindingene mellom inntekter og nedbetaling.

Beslutningen og trekk ved beslutningen

I etterkant av presentasjonen 11. november 2003 ble saken diskutert i administrasjonen. Økonomisjefen og rådmannen var blitt overbevist om at det å investere i en CLN var en god ide, og mente at risikoen var akseptabel for Haugesund kommune. De bestemte seg for å framlegge saken for politikerne. Terra forberedte et utkast som ble grunnlaget for en innstilling, først til formannskapet, så til bystyret henholdsvis 11. februar og 25. februar 2004 (KPMG, 2008).

”(...) Dette var ikke en sak som vi (politikerne) hadde bedt om. Vi hadde ikke vært inne i forarbeidet i denne i det hele tatt. Vi visste ikke på dette tidspunktet om møtene som hadde vært på høsten 2003 med Karmøy kommune og revisjonen.” (ordfører, 2012).

Saksframlegget viste avkastningsmulighetene og hvordan aksjeutbytter og renter fra Haugaland Kraft kunne frigjøres. Det handlet om et ”lån” på 230-240 millioner kroner, som tilsvarte utbetalingene fra Haugaland Kraft de neste 8 årene. Pengene skulle investeres i finansmarkedet, nærmere bestemt et verdipapir utstedt av Statskraft. Forventet avkastning på investeringen var stipulert til 20 millioner kroner. Jøntvedt (2011) karakteriserer denne forespeilede avkastningsforventningen som svært moderat: ”Ikke akkurat noe Nigeriabrev”.

Saksframlegget omtalte også lovlighet med hensyn til kommunelovens § 50 om låneopptak og risiko²⁶. Lovligheten av plasseringen av den frigjorte kapitalen etter § 52 om finansiell risiko ble ikke omtalt. Rådmannens konklusjon var at risikoen ble ansett som lav, men likevel

²⁵ ”Lånet” hadde stor restbetaling etter 8 år. Skulle det oppstå konkurs, mislighold, betalingsutsettelse, etc i underliggende elementer i verdipapiret, ville det være fare for at restverdien av investeringen ikke ville bli stor nok til å dekke restforfallet.

²⁶ ”Vik-brevet” ble her lagt til grunn, rundskrivet fra KRD fra september i 2002 myntet på kraft-kommuner.

noe høyere enn kjøp av obligasjoner utstedt av sparebanker. Produktet var komplisert, noe også rådmannen ga uttrykk for i sin anbefaling:

”Finansmarkedet blir for komplisert for oss som ikke arbeider med dette daglig. Det er derfor tungt å sette seg inn i denne saken, men jeg har prøvd å legge den fram så enkelt som mulig, samtidig som den blir korrekt” (KPMG, 2008).

11. februar 2004 ble saken behandlet i formannskapet. Etter gjennomgangen foreslo ett av formannskapets medlemmer å sette megleravtalen ut på anbud. Økonomisjefen sa at det ikke var planer om anbud, fordi det ikke var andre aktører i markedet (KPMG, 2008). Formannskapsmøtet realitetsbehandlet ikke dette punktet, men det fulgte med til bystyremøtet 25. februar 2004.

I forkant av bystyrets møte var det aktivitet rundt forslaget om konkurranseutsetting og et bystyremedlem sendte e-post 24. februar 2004 til økonomisjefen og viste til vurderinger fra annet bystyremedlem, ansatt i bank. Det var uheldig bare å innhente ett anbud. Saken kunne eventuelt utsettes for å gi rådmannen nødvendig tid til å innhente alternative løsninger for: ”å få et bedre bilde av den risiko som ligger i produktet, den pris som reelt betales for tjenesten samt hvilke alternativer kommunen har”.

E-posten ble videresendt til Terra, som svarte at ”de som megler av avtalen ville avholde anbudskonkurranse på alle elementene i strukturen”. E-posten lister opp bankene som vil gi anbud på ”lån” og på verdipapir. Svaret videresendes til bystyremedlemmet, som fastholdt sitt forslag om anbudsrunde. Forslaget om utsettelse av saken ble aldri fremmet (KPMG, 2008).

Fordi saken var komplisert, ble Terra invitert til å orientere bystyret nærmere før vedtaket ble fattet 25. februar 2004. Det gjorde de. Det ble ikke noen videre diskusjon og vedtaket ble gjort enstemmig. Vedtaket inneholdt fire elementer: 1. Godkjenning av plassering av utbyttet fra Haugaland Kraft i finansmarkedet, 2. Valg av verdipapir, 3. Forpliktelse til ikke å ta ut eller binde opp eksisterende kapital i Haugaland Kraft fram til 2011, og 4. Konkurranseutsetting av megleroppdraget. Hensikten med det siste elementet var å få vurdert alternativer for håndtering av utbyttet, og få bedre oversikt over risikoen i den foreslåtte investeringen (KPMG, 2008). I dette samme bystyremøte vedtas også Finansstrategi for

Haugesund kommune. Her framgår det under punkt 4. Retningslinjer for Finansforvaltningen:

”Haugesund kommune har i utgangspunktet ikke midler til langsiktig forvaltning. Det fremmes egen sak om plassering av kontantstrømmer fra Haugaland Kraft da denne avviker noe fra reglementet. Dersom det for øvrig blir aktuelt med langsiktig forvaltning i framtiden, skal det etableres finansstrategi for slike midler” (Haugesund kommune. Finansstrategi 2004).

I en e-post dagen etter til rådmannen spør økonomisjefen hvordan bystyrets forutsetning skal håndteres. Hun har hatt samtaler med innkjøpsjefen i Karmøy, og tolket det slik at kommunens rammeavtale med Terra gjør det unødvendig å gjennomføre konkurranseutsetting. Hun antyder at dette kanskje er på kanten av det man tidligere har tolket at avtalen inneholder. Kan rådmannen avklare med ordføreren? I e-posten gir økonomisjefen også uttrykk for at konkurranseutsetting ville medføre merarbeid og at utarbeidelsen av konkurransegrunnlag er særskilt krevende.

E-posten ble videresendt ordføreren, men ordføreren overså eller glemte henvendelsen. Rådmannens konklusjon til økonomisjefen ble at ”Jeg antar at det er greit”. Det er ikke dokumentert at det ble gjennomført noen anbudskonkurranse, verken på meglertjenesten, eller på enkeltelementene i strukturen som nevnt i e-posten fra Terra 24. februar 2004 (KPMG, 2008).

Mandatavtalen med Terra for omstrukturering av utbytte og renteinntekter fra Haugaland Kraft As er undertegnet 26. mai 2004. Låneavtalen med Depfa Bank og Nordea Bank, selve produktavtalene, 23. juni 2004. Signerte avtaler ble sendt Terra pr post 23. juni 2004 og i oversendelsesbrevet skriver rådmannen:

”Vedlagt følger avtalene signert. Det er umulig for oss å sette oss inn i avtalene og kontrollere at disse er i henhold til vår opprinnelige kontrakt. Vi forutsetter derfor at dere tar dette ansvaret og foretar nødvendig kontroll og sikring” (KPMG, 2008). Påtegningen viser med all tydelighet at rådmannen forholder seg til kontaktpersonene i Terra som kommunens ”revisjon” og allierte, ivaretagere av kommunens beste.

Det ble ikke tatt kontakt med kommunens egen advokat for å kvalitetssikre avtalene og verken ordfører, varaordfører eller revisor hadde befatning med saken fra vedtaket 25. februar 2004 til avtalene ble signert i juni. Det ble heller ikke gitt redegjørelse fra administrasjonens side til formannskapet som økonomiutvalg, eller stilt spørsmål fra formannskapets medlemmer om hva som ble foretatt i saken (KPMG, 2008). Som det framgår, er det mange forhold som glipper her; administrasjonen er passiv overfor politikere og mulig kontrollapparat og politikerne på sin side følger ikke med i timen, med hensyn til sin egen funksjon, og som oppfølgere av rådmannen.

Møtene i formannskapet og kommunestyret ble ledet av ordføreren som i retten i London innrømmet at dette ikke var hans spesialområde, men at han støttet forslaget fordi det ble anbefalt av administrasjonen og av Terra (Royal Courts of Justice, 2010).

”Jeg forstod ikke så mye etter at det var forklart heller, men det kokte ned til tilliten til den jobben som Terra hadde gjort i forhold til vår låneportefølje. Dette var greie gutter som hadde gitt en god tjeneste til Haugesund kommune” (ordfører, 2012).

Trekk ved iverksettelsen av vedtaket

Rådmannen inngikk avtale med Terra uten konkurranseutsetting, og uten å fremme saken på nytt for bystyret. Selv om Terra skulle ha holdt den bebudede anbudskonkurransen, kan man hevde at dette likevel ikke ville vært tilstrekkelig. Bystyrets vedtak var konkurranseutsetting av meglerdelen (KPMG, 2008).

Videre viser KPMG-rapporten at det ikke ble benyttet eksterne rådgivere i saksforberedelsene, som kommunens egen finansstrategi pålegger. Verdipapiret ble heller ikke utstedt av Statskraft, som beskrevet i saksframlegget²⁷. Dette medførte en prinsipiell forskjell i risikoeksponeringen. Ulike forhold, som framstillingen med sammenligning av investeringer i sparebanker, henvisningen til Statskraft og i tillegg til fondet som skulle bygges opp i Statskraft, bidro enkeltvis og samlet til å gi formannskapet og bystyret et ufullstendig inntrykk av den prinsipielle og reelle risikoen i investeringen.

²⁷ Det ble kjøpt en CLN med en Statskraft-obligasjon som sikkerhet inne i selve CLN-konstruksjonen. Forskjellen innebar at investeringen inkluderte en markedspriserisiko på Statskraftobligasjonen ved hver inntruffet kreditthendelse (tap), noe som ikke ville vært tilfellet ved en direkteinvestering i Statskraft.

Depfa Bank. Mellom tro og tvil.

Det var Depfa Bank²⁸ som ga Haugesund kommune ”lånet”. Banker kjennetegnes gjerne ved sin forsiktighetskultur, og spørsmålet er om det er noe som tilsier at Depfa skulle være annerledes²⁹. Depfa er en bank som kaller seg ekspert på europeisk offentlig sektor, og norske kommuner har ikke lov til å ta opp lån til finansielle investeringer. Det reises spørsmål om hvordan det kunne gå til at Depfa innvilget lån til Haugesund (og Narvik). Ved hjelp av dommen i London skal vi se nærmere på hva som foregikk internt i Depfa et halvår før vedtaket i bystyret i Haugesund.

Terra presenterte swappen for Depfa i mai 2003. OW, i Depfas Københavnkontor, ivret for dette nye instrumentet, som skulle interessere kommuner for langsiktige finansieringer. I Norge hadde markedet vært dominert av et par banker, og her så han en mulighet for Depfa til å spise markedsandeler i et svært kredittverdig kommune-Norge. Hvordan skulle de gå fram?

”Uten OWs pågående forsvar av forslaget tror jeg ikke det noensinne ville gått gjennom i Depfas kredittkomite” (Royal Courts of Justice, 2010).

Den 12. august 2003 møttes representanter fra Terra og Depfa. Det ble framlagt at KRD hadde gitt klarsignal til å ta opp ”lån” hvis det var knyttet til den årlige kontantstrømmen fra konsesjonskraft. Depfas kredittkomite drøftet saken 14. oktober 2003, men skepsisen var stor og tommelen vendt ned. Komiteen anså ikke dette som en transaksjon som passet økonomien i en kommune.

I en e-post 31. oktober 2003 sier en medarbeider i juridisk avdeling at de kan være sikre på at lånet er lovlig i følge norsk lov. Det har de fått sikkerhet for fra KRD og i en uavhengig juridisk vurdering. Saken legges fram for ledergruppen som aksepterer konseptet. I retten i London gjorde lederen av juridisk avdeling i Depfa det klart at forsikringen fra egen intern juridisk avdeling ikke skulle ha blitt sett på som tilstrekkelig. Depfa ville aldri ha erstattet en

²⁸ Depfa er en irsk bank som har spesialisert seg på offentlig sektor utenfor Tyskland, er et datterselskap av et tysk firma. Depfa har hovedkontor i Dublin.

²⁹ Haugesund kommune og Narvik kommune gikk til rettssak mot Depfa Bank i 2009, fordi banken hadde gitt dem et lån som var ulovlig å gi til norske kommuner.

slik intern vurdering med eksterne objektive juridiske råd fra en kvalifisert kilde. Men, nettopp DET skjedde.

13. januar 2004 innvilget Depfa bank Haugesund et lån opp til 275 millioner norske kroner. Depfa fikk råd fra advokatkontoret Wikborg Rein, som utredet spørsmålet om norske kommuner hadde anledning til å inngå slike kontrakter. Betenkningen av 30. juni 2004 konkluderte med at det var slik adgang: ”In its formal opinion letter Wikborg Rein had the unequivocal and unqualified opinion that Haugesund as a Norwegian municipality had in Norwegian law full power and authority to execute, deliver and perform the Agreement” (Royal Courts of Justice, 2010).

En av kildene i Finanstilsynet kommenterer styrkeforholdet mellom finansbransjen og tilsynet slik³⁰:

”Terskelen for Finanstilsynet til å tilbakekalle lisenser ligger høyt. Husk på at menneskene som står bak disse selskapene ikke er sosialklienter. De utfordrer staten med det beste du har av advokatmateriale fra forretningsadvokatbransjen, dersom det er grunnlag for det” (tidligere seksjonsleder).

Iverksettingen av beslutningen

14. juni 2004 fikk Depfa e-post fra Terra, som fortalte om bystyrevedtaket i Haugesund. Lånet på 231 300 000 kroner ble utbetalt 1. juli 2004. Haugesund kommune skulle betale 3-3,5 millioner kroner i kvartalet fram til mars 2012, stort sett renter, og resten på ca. 216 millioner kroner skulle betales i juni 2012.

Oppsummering av fase I

I kapittelet er det gjort rede for idelanseringen, vedtakene og gjennomføringen av Terras modell i de to kommunene. Begrepene fra strømmingstankegangen om aktiviserings- og definisjonsprosessen peker på *hvem* som deltok og hvilke *problemoppfatninger* de hadde.

Aktiviseringsprosessen: Deltakerne i den første fasen fra 2000/2001 er formelt klart definerte. Ved siden av to rådgivere fra Terra er det ordfører, dernest rådmann og kommunestyret i Vik. For Haugesund er det bystyret og rådmann/økonomisjef. For Vik endret bildet seg vesentlig i

³⁰ Dette ble uttalt i forbindelse med spørsmålet om hvor mye som skal til for at Finanstilsynet tilbakekaller lisenser til å drive verdipapirhandel.

2002 når revisjonen kom på banen, og forårsaket både en vertikal og hierarkisk aktivisering: Kontrollutvalget i Vik ble involvert og i tillegg fylkesmannen³¹, Terras advokater - og Kommunal- og regionaldepartementet.

I Haugesund er revisjonen engasjert før vedtaket gjøres. Vik-brevet aksepteres som departementets godkjenning, og revisor resignerer i sitt engasjement. Haugesund mister på denne måten i realiteten en kontrollfunksjon og sikkerhetsnett. I Vik involverer revisjonen seg i etterkant, men får ikke gjennomslag. Etter at de første vedtakene er gjort, er det relativt få aktører fra kommunenes side. Finansforvaltnings-”organisasjonene” i kommunene er med andre ord små tette nettverk på 3-4 personer. Prosessen kan derfor sies å ha vært relativt lukket. Dette har å gjøre med samarbeidets formål og art på et fagområde få hadde kompetanse på i kommunene, men også fordi det forelå avtale om taushetsplikt.

Definisjonsprosessen: I den første fasen kan definisjonsprosessen sies å ha vært nokså entydig. Det er enighet i kommunene om å forbedre økonomien. Målet er klart, og det er også middelet. Løsningen er å kjøpe kompetanse. Det medfører etableringen av samarbeidet med Terra, det vil si en finans- og markedsaktør med omsetning og salg som formål. Uenighet om tolkningen av lån bringes fram for Kommunal- og regionaldepartementet. Vik-brevet legitimerer at kommuner kan avtale utbetaling av forskudd av framtidige kraftinntekter.

Da er opptakten til samarbeidet mellom kommunene og Terra i år 2000 og den første investeringen gjennomgått. Jeg har identifisert det vi kan kalle mulighetsvinduet som oppstod og ble utnyttet i kombinasjonen av kommunale økonomiske behov, tillit til sparebankrelaterte rådgivere/meglere, Vik-brevet og taushetsplikten.

6.0 Fase II: Forvaltning

Vik kommune (2003/2004-2007)

I denne delen skal jeg vise hvordan det produktet som ble vedtatt og investert i begynner ”å leve sitt eget liv” ved at nye ideer og produkter blir lansert og kjøpt, for å øke avkastningen.

³¹ Etter år 2000 ble det slutt på at fylkesmennene skulle godkjenne kommuners låneopptak, med unntak for Robek-kommunene. Med ny kommunelov av 1993 ble fylkesmannens lovlighetskontroll med kommunenes vedtak tatt bort. Kommunene skulle i større grad utføre egenkontroll, og det ble opprettet kontrollutvalg i kommunestyrene.

Tabell VI: Vik kommune. Forvaltningsfasen (2003-2007) aktører og handlinger

Aktørene	Handlinger
Rådmannen/ordføreren	Løpende samarbeid med Terra.
Terra-meglerne	Framlegger nye ideer og produkter.
Kommunestyret	Fatter første vedtak om finansinvesteringer i 2003.
Formannskapet	Inkluderer dernest konsesjonsavgiften i investeringer. Fatter et tredje vedtak 2005 om forvaltning av investeringene CLN og AIO (51 mill. kroner).
Rådmannen	Gir fullmakt til kjøp av et nytt verdipapir (CDO: 38 mill. kroner) i juni 2006. Kjøp av nytt verdipapir (CDO: 60 mill. kroner) i amerikansk kommunefond i mai 2007.
”Fagkomiteen i foreningen for god kommunal regnskapsskikk” (GKRS)	Drøfter sak/ henvender seg om den til KRD i 2005 pr. e-post. Blir ikke gjort til noen sak i departementet.
Revisor 1 (Kommunerevisor)	Ifm med 2006-revisjon: Juni 2007 protesterer på regnskapsførselen for de siste tre årene.
Revisor 2 (RevisorGruppen i Bergen)	Bistår Terra og Vik kommune med bekreftelse på at regnskapsførselen for 2006 og foregående år var ok.
Fylkesmannen	Fører Vik ut, og så inn igjen på ROBEEK-listen 27.06.07.
KRD	Saksbehandler henvendelser fra andre kommuner vedrørende lovforståelsen. Gjennomgår saken i 2006, legger den inn i handlingsplanen for 2007. Ny gjennomgang i februar 2007. Dette avstedkommer ikke handling.
Vik, RevisorGruppen, Terra	Møte 26.09.07 i KRD for omgjøring av ROBEEK-listinga. KRD meddeler ikke at de har oppdaget at Vik-brevet var bygget på feil premisser.
Advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Beck	11.10.07 juridisk vurdering konkluderer at endringene i avtalestrukturen ikke endrer forholdet til kommuneloven, slik dette ble vurdert av KRD i 2002 (Hofstad, 2008).

Flere investeringer

Fra det første strukturerte finansprodukt ble kjøpt og perioden fram til finanskrisen kaller jeg forvaltningsfasen. Forvaltning innebærer både tilsyn med investeringen, men også endringer som måtte behøves eller foreslås. Jeg skal også beskrive revisjonens og KRDs rolle, fordi den sammen med en rekke andre innebyggede kontrollelementer ville hatt mulighet for å gripe inn og eventuelt avverge det som nå skulle skje.

I 2003 vedtok kommunestyret i Vik endringer i avtalen med Terra, som innebar at det også skulle kunne investeres i utenlandske obligasjoner og aksjefond (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2008). I kjølvannet av dot.com-krakket i 2000 hadde aksjemarkedet falt, og dermed også avkastningen på aksjeinvesteringen. Slik omtaler revisoren i Vik dette.

”De hadde hatt en rente på 7 prosent, som detter ned i 3. Så de taper penger. Jeg har en følelse av at meglerne kom i en situasjon der de måtte vise at de tjener penger. Meglerne hadde jo en enorm tillit, men min tillit som revisor var betydelig svekket etter Vik-brevet” (Revisor 2012).

Fra og med 2003 rådet Terra kommunene å gå over i strukturerte produkter for å hente inn igjen det tapet representerte. Samme året utvider kommunen avtalen med tre år, og inkluderer nå også framtidige inntekter av konsesjonsavgift. Vedtaket ble gjort i formannskapet, ikke i kommunestyret, som ville vært det korrekte. I 2005 gjør formannskapet for tredje gang vedtak som gjør om på forvaltningen av obligasjoner. Det er ikke uttrykkelig sagt, men ordlyden tyder på at vedtaket ble gjort i formannskapet, fordi saken hastet (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2008).

I saksframlegget vises det til at økonomireglementet åpner for at alle midler kan plasseres i rentebærende papir, og at kommuneloven ikke er til hinder for slik plassering.³² Det oppstod et tap i verdipapiret (CLN) og 14. juni 2006 gir rådmannen Terra fullmakt til å kjøpe nye

³² Kommunalbanken vurderte CLN slik: ”Det kan ikke klart slutes at det representerer vesentlig finansiell risiko, men det er et produkt som klart egner seg best til å holdes til forfall”.

verdipapirer (blant annet en CDO). Det blir nå tatt opp et lån på 1,8 millioner kroner. Dette er ikke knyttet opp til kraftinntekter og blir følgelig et klart brudd på kommuneloven³³.

Året etterpå, 16. mai 2007 gir rådmannen Terra fullmakt til å kjøpe enda en ny variant, denne gangen knyttet til et amerikansk kommunefond (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2008). Totalt representerer nå finansinvesteringene 150 mill. kroner. Det er en dobling av det opprinnelige investeringsbeløpet, og tilsvarer et helt årsbudsjett for kommunen. I forbindelse med det siste kjøpet hadde Terra møte med ordfører, rådmann og regnskapsleder. Produktet ble presentert (i en Powerpoint-presentasjon på norsk), og handelen ble besluttet i dette møtet uten at formannskap eller kommunestyret var involvert. Først tre uker senere mottok kommunen Citigroups informasjon om produktet på engelsk:

”Risikoen som kan lesast av den engelske versjonen kan vi ikkje sjå gjenspeglar seg i den norske dokumentasjonen vi fekk verken i møte eller den 14. juni. Endeleg avtale på obligasjonen fekk vi heller ikkje før i epost den 20. november frå Terra”, heter det i rådmannens redegjørelse til fylkesmannen³⁴. Lovlegkontrollen (2008) påpeker at det ikke ble konsultert uavhengig kompetanse i forbindelse med investeringene, ei heller at noen uavhengig instans vurderte om forvalteren fulgte reglene for finansforvaltningen” (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2008).

På spørsmål til rådmannen i revisjonens rapport forklarer rådmannen det som skjedde slik:

”Frå oppstart i 2001 til august 2005 vart midlane forvalta av Terra Aktiv Forvaltning. Vi fekk månedlege rapportar. Desse vart med (u)jamne tidsrom lagt fram som referatsaker til formannskapet. Dei har, så langt eg hugsar, ikkje vore lagt fram for kommunestyret. Frå august 2005 vart avtalen med Terra Aktiv Forvaltning sagt opp, og handlar som er vorte gjennomført etter det har vore utført av Terra Securities. Vi har ikkje fått rapportar frå Terra Securities over våre plasseringar. Dei har ved fleire høve orientert i kommunestyre om våre plasseringar” (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2008).

³³ Vik var innmeldt i Robek-registeret fra august 2001 til juli 2006. Kommunen ble utmeldt av registeret 04.07.06 etter å ha lagt fram regnskapet for 2005, der akkumulert underskudd på 9,6 mill. kroner var dekket inn. I ettertid la Fylkesmannen til grunn at inntekter var feilført og at kommunen ikke skulle vært utmeldt.

³⁴ Kommunalbankens konklusjon om produktet CDO: ”Det innebærer vesentlig finansiell risiko” (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2008).

”Selgerne var jo konsulentene deres”. Revisorens kamp.

I perioden 2004-2005 da investeringene ble endret fra aksjer og obligasjoner til sammensatte spareprodukter var ikke revisoren (som hadde protestert) involvert med Vik. Som også i Haugesund ble revisjonene omorganisert til interkommunale revisjoner, og revisoren hadde andre oppgave i noen år. Så fikk han imidlertid høre at kommunen hadde plassert pengene i helt nye produkter, og ba om å få følge opp dem opp i forbindelse med regnskapet for 2006. Han mente at hvis forskutteringen ikke var et lån, så var det i hvert fall en engangsinntekt, som skulle fordeles over ti år. Det hadde de ikke gjort. Vik-brevet hadde imidlertid skapt kompetansestrid mellom revisoren og Terra, der revisorens faglige tillit var svekket.

”Og da var det sånn at uansett hva jeg tok opp, så kom meglerne og forsvarte. Selgerne var jo konsulentene deres” (revisor, 2012).

I slutten av 2004 var også låneavtalene blitt endret. Fra å tilbakebetale rente og avdrag tilsvarende årlig kraftinntekt, betalte Vik bare renter. I stedet for like årlige avdrag, skulle det nedbetales ett stort avdrag i 2012 og ett i 2017. Dette medførte at kommunen opparbeidet seg en forpliktelse om tilbakebetaling, som krever årlig inntektsføring i regnskapet. I tillegg var ordningen utvidet med lenger bindingstid for kraften, og nå var også konsesjonsavgiften inkludert. Kommunen hadde feilaktig inntektsført 10-12 millioner kroner for mye i 2005, og det samme i 2006. Revisoren endret derfor regnskapet for 2006 med ca. 20 millioner kroner, hvilket medførte at kommunen igjen ble innført i den forhatte ROBEK-listen.

Revisoren så nærmere på pengeplasseringene. Han var leder av fagkomiteen i GKRS³⁵, som også har representanter fra KRD. I en pause i et møte i april/mai 2007 diskuterte han de nye pengestrømmene med dem. KRD hadde allerede fått signal om at investeringene var endret og de ble derfor enige om at han skulle skrive revisjonsmeldingen slik at fylkesmannen sendte den til departementet.

Revisoren hadde fått opplyst at departementet hadde gjort en regnefeil i sin vurdering i 2002, og at rekonstruksjonen av konsesjonskraftavtalen hadde en for stor ”lånesum”, dvs. at ca. 30

³⁵ GKRS er fagkomiteen for God kommunal regnskapsskikk, nedsatt av KRD.

millioner kroner ikke var dekket av de løpende pengestrømmene³⁶. Med bakgrunn i samtalene med representantene for KRD mente revisor at departementet nå ville komme til at hele ordningen måtte oppløses. Han ba meglernes komme med en pris for å dokumentere hva det vil koste å selge aktiva og innløse lånet.

”For hvis KRD sier at dette er ulovlig, noe de var ganske klar på i min samtale med dem, så måtte de jo kunne innløse det. Etter mye om og men kom det en pris på 20 millioner kroner minus. Jeg skriver i revisjonsmeldingen: Her er et potensielt tap” (revisor, 2012).

Revisorens forventning nå var at KRD skulle si til Vik kommune at endringen som var gjort i tilbakebetalingsmåten medførte at ”lånet” ikke lenger var i samsvar med Vik-brevet. I møtet med kommunen og meglernes i forbindelse med feilføringene i kommunens regnskap, opplyste revisor meglernes om KRD sitt syn og at ordningen kunne bli oppløst.

”Likevel, det er nå de mest tapsbringende produktene blir solgt, blant annet til kommunene i Nord-Norge: De første som røk til ble kjøpt i mai og juni etter at Terrameglernes hadde fått opplysningene om at hele ordningen ville bli tatt opp og vurdert av KRD! Som profesjonelle meglere burde de da plassert pengene i likvide midler” (revisor, 2012).

Både Vik og Terra blir urolige over revisorens påpekninger, og engasjerer derfor en annen revisor for en ny vurdering. Denne revisoren kommer til motsatt konklusjon, og det samme gjør Terras advokat: ”Vi kan ikke se at de endringer som er foretatt i avtalestrukturen endrer innholdet til kommuneloven § 50, slik dette ble vurdert av KRD i 2002” (Hofstad, 2008).

6. september 2007 henvender fylkesmannen i Sogn og Fjordane seg igjen til KRD for å få fastslått hva som er riktig tolkning. Verken kommunen eller meglernes liker seg i situasjonen. Det ender med at Viks daværende ordfører, rådmann og økonomisjef, meglernes fra Terra og den eksterne revisoren drar til KRD for å slåss for sin sak. Det er i ettertid kommet fram at KRD i dette møtet ikke framla sin erkjennelse av feilen begått i Vik-brevet i 2002. I etterkant av møtet sender ordføreren et brev til statsråden, som også er hans partifelle, der han ber om

³⁶ Vik kunne kapitalisere salgspriisen på kraften, men KRD hadde ikke i sin vurdering tatt hensyn til at Vik også måtte *kjøre* kraften. De kjøpte for 6 millioner og solgte for 9 millioner kroner. Det KRD sier de gjorde feil, var at de lot Vik kapitalisere 9 i stedet for 3 millioner kroner (revisor, 2012).

et møte før avgjørelsen blir tatt. Dette møtet blir aldri avholdt, og kommunen får aldri svar (Hofstad 2008).

”Jeg innbiller meg at de (KRD) tenkte sånn at så lenge det går bra, så går det bra. Hvis ingen store bølger slår innover oss, og vi sitter musestille, så går gjerne dette greit. Det er mye større politisk kostnad å si til kommunene at nå får dere ikke lov lenger. Det er politisk krevende. Og så er det ikke til å stikke under en stol at hvis ikke finanskrisen hadde kommet, så kunne det kanskje ha gått bedre. Det at finanskrisen kommer, slår ekstraordinært ut for disse kommunene. Maks uheldige” (medarbeider hos fylkesmannen, 2012).

Brevet fra revisoren fra mai 2007, som ble sendt KRD via fylkesmannen, ble ikke svart på før januar 2008. Da var det for sent. For blant annet dette må KRD tåle krass kritikk i Riksrevisjonens rapport om saken våren 2008.

Haugesund kommune (2004-2007)

I mars 2005 anbefalte Terra Haugesund å øke risikoen på verdipapiret for å få økt avkastning³⁷. Dette takket rådmannen ja til. Det skulle øke totalt årlig utbytte med 50 prosent. I retten i London vedgikk økonomisjefen at kommunen tok en høyere risiko for å oppnå en forbedret avkastning.

Den høyere risikoen førte imidlertid umiddelbart til tap på 3,5 millioner kroner for Haugesund. Dette skjedde i slutten av 2005, noe økonomisjefen først ble klar over i mars 2006. Som følge av tapet foreslo Terra å erstatte verdipapiret med et nytt.³⁸ Produktet skulle være sikrere og mer fleksibelt. Dette aksepterte rådmannen og økonomisjefen uten å ta det til politisk behandling³⁹. Investeringen ble i ettertid definert til å representere vesentlig finansiell risiko i strid med kommuneloven paragraf 52 (Fylkesmannen i Rogaland, 2008).

I juni 2006 fremlegges tertialrapport med tapet på 3,5 millioner kroner for Haugesund bystyre, og det blir samtidig informert om kjøpet av det nye verdipapiret. Tertialrapporten blir tatt til etterretning uten videre diskusjon. Det blir ikke protokollert innsigelser mot

³⁷ Dette ble gjort i CLN-en ved å øke antallet kredittreferanser.

³⁸ Med andre ord erstatte CLN-en med en CDO (Collateralised Debt Obligation).

³⁹ Flexibiliteten handlet om at porteføljeadministratoren i London hadde anledning til å endre underliggende referanseenheter (Tomlinson, 2009).

håndteringen av saken.

Overskridelse av fullmakt

Forfallsdatoen på verdipapiret var blitt utvidet til 2013, og følgelig ble også lånet i Depfa endret tilsvarende. Det innebar økte betalingsforpliktelser. Bystyrets vedtak var et "lån" på 8 år. Økonomisjefen kunne i retten i London ikke huske diskusjoner omkring utvidelsen av tid. I dommen anses at endringen innebærer at administrasjonen her går utover bystyrets opprinnelig vedtak: En norsk kommuneadministrasjon kan kun gjøre små endringer når det gjelder politiske vedtak.

Økonomisjefen slutter i kommunen høsten 2006 og går over til en stilling i Sjøfartsdirektoratet. Etterfølgerens jobb blir å følge opp investeringen. Han henvender seg til Terra og ber om et møte. Det finner sted i februar 2007.

Oppsummering av fase 2. Forvaltningsfasen.

Kapittelet har belyst at begge kommunene flytter investeringene over i flere nye verdipapirer. Haugesund beholder samme investeringsbeløp. Vik dobler investeringsbeløpet og inkluderer konsesjonsavgiften inn i forskutteringsmodellen.

Aktiviseringsprosess: Deltakelsesmønsteret for Vik kommune er bredt. Et kjennetegn ved deltakelsen er at det er de samme instanser, nivåer og til dels også personer, som igjen blir aktivisert. Fra 2006 foregår et utstrakt engasjement fra revisors side med ny runde med departementet. Kommunestyret aktiviserer seg ikke, til tross for finansreglementet og revisors nye engasjement. I Haugesund er få engasjert i forvaltningsprosessen. Når ny investering er foretatt, er det økonomisjefen og av og til rådmannen, som har kontakt med Terra gjennom møter og e-postutveksling. Tap og bytte av verdipapir blir gjort kjent i bystyret i juni 2006. Det blir tatt til etterretning og ikke gjort til gjenstand for diskusjon. Heller ikke i Haugesund blir finansstrategien fulgt. Med økonomisjefens avgang i 2006 opphører tillitsrelasjonen til Terra og grunnlaget for videreutviklingen av samarbeidet.

Definisjonsprosessen

I denne fasen er definisjonsprosessen entydig i starten i begge kommunene. Finansinvesteringene utsettes for såkalte kreditthendelser (tap). Rådmennene har fått et problem og står

overfor et dilemma. Skal de gå ut av investeringene med tap og ta kritikken det vil medføre, eller ha ”is i magen” og håpe at markedet vil snu? Problemoppfatningen hos meglerne var av finansfaglig og forretningsmessig karakter. De måtte finne løsninger som gjorde at kunden økonomisk kom ut som forespeilet. Det er grunn til å tro at de også tenkte på løsninger som ga inntjening til Terra og bonus til dem selv. Løsningen ble nye finansielle verktøy. Grunnlaget for kommunenes aksept er sammensatt av flere elementer. Det er rimelig å anta at behovet for å slippe kritikk var til stede, og ønsket om å sikre kommunen forventede inntekter.

Muligheten Kommunal- og regionaldepartementet hadde for å avverge kommunenes tap på børsen under Finanskrisen i forvaltningsfasen ble ikke benyttet. Det handlet også om revisoren i Vik som igjen ikke ble hørt, revisoren i Haugesund som ikke anførte merknader til endringer i investeringen og overtredelse av fullmakter, Terra-meglerne som fortsatte å selge enda mer risikofylte produkter og politikere som ikke fulgte eget finansreglement.

7.0 Fase III: Finanskrisefasen (2007-)

I denne fasen bølger finanskrisen fram og ulike aktører mobiliseres. Hovedrolleinnhaverne i denne fasen er ikke studiens to kommuner, men vi skal se nærmere på finanskrisen og også hvilke konsekvenser Terra-saken får for kommunene, for aktørene og ikke minst for Terra-Gruppen selv. Samlet er dette viktig for det endelige økonomiske utfallet for Haugesund og Vik.

Tabell VII: Finanskrisefasen. Oversikt over aktører og handlinger

Aktører	Handlinger 2007-2008
Narvik, Hattfjelldal, Hemnes, Rana – og Vik	Juni 2007: Kjøp av verdipapirer (CDO) som settes som sikkerhet for et amerikansk kommunefond.
Citigroup	17.08.07: Nordlandskommunenes investering er falt under 55 % og derfor i ferd med å realiseres ⁴⁰ . Tilbyr ordning med å stille tilleggssikkerhet for å unngå realisering.
Nordlandskommunene	20.08.07: Innbetaler 85 millioner kroner.

⁴⁰ Produktene har lagt inn en såkalt ”trigger-mekanisme” som innebærer tvangssalg når den synker lavere enn 55 %, for å sikre at ikke investor taper mer enn maksimum 45 %.

Aktører	Handlinger 2007-2008
Finansavisen	31.10.07: Oppslag om at kommuner har spekulert i tvilsomme finansielle produkt, som medfører store tap.
Citigroup	16.11.07: Tilbud om ny sikkerhetsstillelse på ca. kr 69 mill. kroner for å unngå oppløsning av CDO-en.
Terra	19.11.07: Betaler inn 69 mill. kroner for kommunene
KRD	Brev til fylkesmennene 22.11.07: Iverksett lovlighetskontroll.
Terra Securities	26.11.07: Tilbyr Nordlandskommunene å løfte dem ut av tapet på grunn av juni-investeringen. Blir avvist.
Kredittilsynet	27.11.08: Forhåndsvarsling om tilbakekallelse av lisens for Terra Securities.
Terra Gruppen	28.11.08: Terra Securities til skifteretten. Konkurs åpnes.
Kontrollutvalgene i Haugesund og Vik	November: Starter granskning
Riksrevisjonen	Januar 2008: Setter i verk granskning.
Fylkesmennene	Januar 2008: Konkluderer at kommunens låneopptak og investeringer er ulovlige.
Justisdepartementet,	28.01.08: Kommunenes ”lån” er lån iht. kommuneloven.
KRD	20.02.08: Brev til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Konkluderer at rentebytteavtalene Vik har gjort er ulovlige, og at innmeldingen i ROBEK ikke reverseres.
Haugesund	13.02.08: Rådmannen trekker seg.
Terra-megler	E-post februar 2008 til ordføreren i Haugesund. Advarer mot å selge mens markedet er i krise. Kommunalbankens vurdering er uriktig.
Citigroup	Februar 2008: Tvangsselger Haugesunds CDO med tap på 130 mill. for kommunen.
Kontroll- og konstitusjonskomiteen	11.06.08: Behandler Riksrevisjonens rapport Vik-brevet skulle vært behandlet på et høyere nivå. Kritikk for manglende oppfølging av Vik-brevet.
KRD	Strammer inn regelverket våren 2008.

I juni 2007 legger Nordlandskommunene, og etter hvert også Vik, sine verdipapirer (CDO-er) som sikkerhet for et amerikansk kommunefond. Initiativet kommer fra Hemnes kommune, som ønsket høyere avkastning på investeringene sine. Narvik, Hattfjelldal og Rana fulgte med ”på lasset”. Finansmarkedet begynner like etterpå å bli urolig. I august orienterer Terra Nordlands-kommunene om at verdien av investeringene er falt under 55 prosent av opprinnelig verdi⁴¹. I produktavtalen er det innbakt en klausul, som gjør at utsteder Citibank kan realisere posisjonene. I følge Terra fikk kommunene tilbud om å betale inn en garanti på til sammen 85 millioner kroner, for å unngå realisering. Dette ble gjort og det ble holdt hemmelig (Hofstad 2008). Kommunevalget 10. september er nær.

I Haugesund har den nye økonomisjefen vært på plass siden høsten 2006. Han har mer enn nok med å sette seg inn i jobben og få på plass budsjettet, før han i februar 2007 kontakter Terra for et møte. Han har vært urolig en stund for denne investeringen, et produkt han ikke riktig forstod da hans forgjenger gjennomgikk det. Han hadde fått beskjed at dette var en langsiktig investering, som han ville få månedlige rapporter om. Et møte kommer i stand, og økonomisjefen tar med en medarbeider. Han får ikke tillit til meglerne og han ber derfor gjentatte ganger om å få i stand et møte med forvalterne av verdipapiret i London. Det skjer ikke. I juli er han på ferie og leser om urolighetene i finansmarkedet i Financial Times. Tilbake på jobb henvender han seg igjen til Terra og ber om en vurdering av kommunens investering. Kunne den selges? Burde kommunen beholde den? Hvilke alternativer fantes? Han får svar i september, han anbefales å bli værende i investeringen, og roer seg litt. Han går så til bekjente i finansmiljøet, men får ikke gode svar der heller. I september og oktober begynner ballen å rulle fortere. Økonomisjefen liker seg ikke⁴².

Finansavisen varsler

31. oktober 2007 slår Finansavisen opp at en rekke kommuner har gått på en alvorlig smell i det amerikanske finansmarkedet. Journalist Morten Hofstad, opprinnelig fra Hemnes, en av Nordlands-kommunene, hadde oppdaget at hjemkommunen hadde investert 84 millioner kroner og at investeringen var halvert i verdi i løpet av sommeren. Kommunen var i tillegg avkrevd 13.6 millioner kroner for at ikke verdipapirene skulle bli tvangssolgt. Han begynner å undersøke og slipper saken 31. oktober. Finansdepartementet, Kredittilsynet (KT),

⁴¹ For å sikre kjøperne mot tap større enn 45% lå det inne en såkalt trigger-mekanisme i produktene som sørger for realisering ved 55% ved evt. verditap.

⁴² Dette framkom i intervju 2012.

politikerne og advokater og – ikke minst kommunene og Terra aksjonerer. Kommunene reagerer med sjokk, mens media finner fram krigstypene. Bildene i media er av ordførere som sier at de er rundlurt.

Fylkesmennene får i oppdrag å saumfare alle kommunenes verdipapirer for å få oversikt over omfanget. Finansdepartementet kontakter KT, som tar kontakt med Terra for å undersøke hva saken gjelder (Hofstad, 2008). Den 16. november 2007 kommer krav om nye garantier fra Citibank. Kommunene protesterer, og Terra Securities dekker 19. november samme år inn kravet på kr. 69 millioner kroner. Kommunene vil ikke ta flere tap. De retter sterk kritikk mot Terra, som de mener ikke har informert godt nok om risikoen for å tape penger på produktene.

Advokater og Kredittilsynet på banen

Advokatfirmaet Wiersholm ble engasjert av Terra Securities noen uker før dette, først for å forestå en intern granskning i forbindelse med de svært bekymrede nordlandskommunene. Ledelsen i Terra-Gruppen ønsket å forstå mer om hva dette handlet om. Etter Finansavisens oppslag var det imidlertid noe som hastet enda mer: Kredittilsynet ville nå ha en forklaring. Advokaten hjelper meglerne med å utforme et svarbrev. Advokaten omtaler oppdraget for Terra slik:

”De sa at de forstod produktene, men at de ikke klarte å gjengi dem på adekvat norsk. Vi hjalp dem med å presentere hvordan repackaging fungerer, hva det innebærer å ha ett produkt oppå et annet produkt, hvordan dette hang sammen og hvilke risikoaspekter det innebærer” (advokat, 2012).

Kredittilsynet ønsket å forstå hvilken type produkter kommunene hadde kjøpt. Brevet ga dem ikke tilfredsstillende forståelse, så de kalte inn til møte. Etter første møtet var de like kloke. Det ble et neste møte, de stilte spørsmål, skrev ned svar, de sendte brev om at de hadde forstått det slik og slik, og fikk kontradiksjon.

”Så begynte vi endelig å skjønne! Det gikk opp for oss at det bare går an å forstå inn til ett visst nivå. Utenfor dette kan du ikke forstå, for da måtte du vite hvilke tidsserier de har kjørt inn i korrelasjonsanalyser og slike ting. Da måtte du ha sittet ved siden av programmereren i London eller New York” (operativ tilsynsleder, 2012).

Kredittilsynet ønsket også å forstå sannsynligheten for at produktet var greit hvis man hadde finansielle muskler til å sitte med det i 10 år. Det var det ikke. De fant at det var stor sannsynlighet for at kommunene ville måtte gå inn med mer penger underveis. Dette var desidert ikke et produkt for kommunene. Så spurte det seg: Var det noen mulighet for at kommunene hadde forstått hva de hadde kjøpt? Svaret var negativt.

Mobilisering

I media var dette først og fremst en sak om de fire Nordlands-kommunene, men siden Haugesund, Vik, Bremanger og Kvinesdal også satt med tilsvarende produkter, koordinerte de seg. Advokatfirmaet Lund og Co⁴³ ble valgt til å representere alle åtte. Kommunenes advokater var ikke tilfreds med å finne løsninger for bare de fire kommunene i nord, som på dette tidspunktet var i akutt nød. De la fram dokumentasjon på at det også var feil på produktene de øvrige fire kommunene hadde. Dokumentasjonen overbeviste ikke Terras advokat. Han kunne ikke se framlagt noe som tilsa at det var feil på tidligere produkter. ”Jeg sa til dem at dette er som å diskutere tapetet, mens huset står i brann” (advokat, 2012).

Det Terras advokat imidlertid vurderte som ansvarsbetingende feil fra meglerne, var informasjonen om triggermekanismen i Kommunefondsinvesteringen.⁴⁴ Triggermekanismene i de eldre CDO-ene var ikke nødvendigvis av samme karakter og var enda ikke blitt trigget. Alle kommunene ønsket å komme skadesløse ut, og det var viktig for dem at motparten var *Terra-Gruppen*, altså sparebankene, og ikke bare Terra Securities. Den opprinnelige markedsføringen fra meglerne om aktiviteten og produktene gjaldt jo Terra-Gruppen og sparebanksystemet. Når dette var blitt så galt som det er blitt, måtte man tilbake til det som var selve plattformen for interessen for samarbeidet. Ordførerne mente at det var sparebanksystemet de hadde blitt presentert for, ikke for de to meglerne eller Terra Securities.

Fredag 23. november sier Terras advokat til administrerende direktør og styreleder i Terra-Gruppen at det ikke nytter å innta en holdning om at dette er kommunenes problem. Det gir et dårlig bilde av Terra-Gruppen, og han var skeptisk til om den legale posisjonen vil holde. Dette var et valg og en strategi som falt meglerne tungt for brystet. Fra deres ståsted var

⁴³ Lund & Co hadde gjennom lang tid representert kraftkommunene gjennom Landssammenslutningen for vasskraftkommunar.

⁴⁴ Det var blitt opplyst til kommunene at kursrisikoen kun var ved eget uttak.

kommunene informert om produktene og triggeren. Å gå ut med innrømmelser om det motsatte var både å pålegge dem skylden, og sette Terra Securities i en utsatt posisjon.

Samme dag sier rådmannen i Vik til Bergens Tidende at formannskapet nå er blitt engstelige. To dager før hadde de vært samlet og hatt Terra-meglerne på høytalende telefon. Han frykter tap på investeringen i USA, men Terra har garantert for at beløpet står trygt. De får pengene igjen dersom de venter ut avtaleperioden til 2017. Risikoen er kun å få 0 i rente (bt.no 23.11.07).

Mandag 26. november sender Terra-Gruppen sin redegjørelse til Kredittilsynet og her pålegges meglerne mye av ansvaret for at kommunene er kommet i knipen. Samme kveld går det ut pressemelding om at Terra-Gruppen innrømmer feil og er villig til å løfte de fire nordlandskommunene ut av tapene de ble påført ved juni-investeringen. De skal få tilbake de opprinnelige CDO-ene. Verdien av tilbudet var på ca. 150 millioner kroner (Hofstad, 2008). Tilbudet står i to dager. Kommunene er høyst ukomfortable, for det første gjelder tilbudet bare Nordlandskommunene, og for det andre er verdien av de opprinnelige CDO-ene på dette tidspunktet nesten halvert. De føler seg lurt og vil ha alle pengene sine tilbake.

Kredittilsynet vil stoppe Terras finansvirksomhet

Samme dag slår ”bomben” ned: Kredittilsynet⁴⁵ melder muntlig om at det neste dag vil sende ut forhåndsvarsel til Terra Securities om tilbakekalling av tillatelse til å drive verdipapirhandel etter å ha påvist flere lov- og regelbrudd i selskapets forretningspraksis. At ”triggermekanismen” ikke var informert om på forhånd, var i strid med god forretningsskikk.

Denne vendingen hadde ikke verken Terra-Gruppen eller deres advokat tenkt seg. Erfaringen var at dersom man er ærlig, viser vilje til å gjøre innrømmelse, endre praksis og flytte på folk, så er Kredittilsynet medgjørlig. Styreleder og advokat får i stand et møte med tilsynet samme kveld: ”I møtet var Kredittilsynets ledelse mest opptatt av å fortelle hvor alvorlig dette var” (advokat, 2012).

Meldingen var klar. Dersom Terra-Gruppen skulle drive med salg av finansielle tjenester i fremtiden, måtte de søke på ny konsesjon uten nåværende adm. dir. i Terra-Gruppen.⁴⁶

⁴⁵ Kredittilsynet skiftet navn til Finanstilsynet i 2009.

⁴⁶ Adm. dir. i Terra-Gruppen hadde vært i Kredittilsynets søkelys tidligere. I 1993 ble han som ansatt i Fearnley Fonds dømt til å betale en erstatning på kr 600 000 til selskapet Sunnfjordstunnelen for akrobatikk med avanserte obligasjoner (Hofstad, 2008).

Kredittilsynet var ikke i tvil:

”Vi spurte oss: Er det en gren som er råtten, eller er det hele treet? Svaret var: Hele treet. Ledelsen forsvarte jo virksomheten!” (seksjonsleder, 2012).

I møtet ble også kommunenes interesser i saken tatt opp. Skulle Terra-Gruppen kompensere kommunene, måtte de også ha anledning til å generere inntekter i finansmarkedet. For Kredittilsynet var imidlertid ikke kommunene interessante. Deres anliggende var kun tilliten til aktørene i finansmarkedet. ”Vi stod overfor et selskap hvor det ikke var bare disse to meglerne. De hadde en kultur som hadde for stort salgsfokus og for liten tanke for kundene” (tidligere tilsynsleder, 2012).

Fra Kredittilsynet het det at tiltak som utskifting av ledelse og styre i Terra Securities ikke var å anse som tilstrekkelig for å opprettholde tilliten til verdipapirmarkedet. Til det var lovovertrødelserne for alvorlige og systematiske. Terra hadde gjort seg skyldig i forhold som ga grunn til å frykte at en fortsettelse av virksomheten kunne skade allmenne interesser. Det var da også tatt hensyn til at Terra Securities tilbød kommunene å overta kommunenes investeringer i Kommunefondet og å bære risikoen for produktet framover. Slik skulle det imidlertid ikke gå.

Sparebankenes dilemma

Styret i Terra-Gruppen har nå fått et alvorlig problem: Terra Securities har vært svært inntektsbringende. En ting er at gruppen hadde tenkt å gå inn og redde selskapet, men når de skjønner at ikke selskapet får drive lenger, blir det aksjonærene, det vil si småsparebankene, som må bla opp. Styremøtet gjennom natten 28. november 2007 konkluderer med at tilbudet til kommunene må trekkes tilbake. Neste morgen leveres Terra Securities til skifteretten. Slik beskriver Terras advokat det:

”Jeg syntes det var en grei løsning. Synd for kommunene. Det er klart at man i etterkant kan si at sparebankene burde tatt noe av regninga, men vi hadde prøvd og prøvd å komme til minnelige løsninger, men så ble de for heite på grøten på andre siden. Det gjaldt dels kommunene som ikke ville finne seg i å sitte med de gamle investeringene, og til dels

Kredittilsynet som ikke ville bidra til å finne minnelige løsninger. Så da fikk de ha det så godt” (advokat, 2012)⁴⁷.

Lovlighetskontroll og granskningsrapporter

I desember setter Lovavdelingen i Justisdepartementet til side KRDs tolkning av lån i Vik-brevet fra 2002. Lånene er å betrakte som lån. Riksrevisjonen starter granskning av KRDs saksbehandling i forbindelse med Vik-brevet. Ordførerne mener KRD har villedet dem. De aksepterer ikke at ikke KRD skygger unna, mens KRD på sin side viser til at som egne rettssubjekter er kommunene selv ansvarlige for sine handlinger. KRDs rundskriv er, i følge tilsvaret, ikke for annet å betrakte enn veiledende for kommunene. Kommunene må bære tapene selv.

I januar 2008 konkluderer fylkesmennene at kommunenes låneopptak og investeringer er ulovlige. Ikke noen av fylkesmennene har egen kompetanse på finansinstrumenter, og de får bistand fra Kommunalbanken. I Vik kommune er man midt i et rådmannsskifte, men med en viss overlapping, får kommunen svart på alle spørsmålene Fylkesmannen har i sin granskning. Konklusjonen av granskingen var klar: Vik har brutt kommunelovens § 50 gjennom lånefinansiering til kapitalformål og § 52 ved å ta vesentlig finansiell risiko ved finansinvesteringer og § 54 ved å overdra framtidige krav på avgift. I tillegg har kommunen brutt sitt eget finansreglement når det gjaldt rapportering til kommunestyret. Fylkesmannen peker også på at det er mangler ved finansreglementet og mener at rådmannen i alle fall i forbindelse med en av investeringene skulle ha konsultert formannskapet eller kommunestyret. Investeringene må selges.

I bystyremøte i Haugesund 13. februar 2008 framlegges KPMG`s rapport og konklusjoner, bestilt av kontrollutvalget. Rådmannen trekker seg. I fylkesmannens lovlighetskontroll er konklusjonen at kommunen har brutt § 52 ved å påta seg vesentlig finansiell risiko. Man finner et sterkt avhengighetsforhold til Terra i saken, og at det alt i alt foreligger saksbehandlingsfeil ved at saken om rekonstruering av utbytte fra Haugaland Kraft ikke var forsvarlig utredet. Det påpekes også at rådmannen ikke har fulgt opp bystyrets vedtak om anbudskonkurranse og at det ikke forelå fullmakt til det administrativt utførte vedtaket med

⁴⁷ Det var tre presseuttalelser fra politikere denne morgenen: Kristin Halvorsen: "Sparebankene bør dekke tapet". Jens Stoltenberg: "Sparebankene bør dekke halve tapet". Erna Solberg: "Sparebankene bør dekke noe av tapet" (advokat, 2012).

overgang fra CLN til CDO. Endringen må anses å innebære en vesentlig finansiell risiko. Bystyret var likevel ikke innforstått med risikofaktorene. Tvert om heter det i tertialrapporten fra 2006 at risikoen var redusert.

I mars tvangs-selges Nordlands-kommunens investeringer, der 565 av 726 investerte millioner kroner går tapt, eller 85 kroner av hver hundrelapp. Haugesund tapte 130 millioner og Vik 100 millioner kroner.

I juni 2008 la Riksrevisjonen fram sine konklusjoner vedrørende KRD's håndtering av Vik-brevet for Kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget. Der framkom det først og fremst kritikk av at saksbehandlingen hadde foregått på et altfor lavt nivå. Videre ble det rettet kritikk mot KRDs oppfølgingsrutiner. Til tross for gjentatte meldinger, innspill og advarsler fra 2001-2006, ble det ikke til at departementet tok opp igjen saken før det var for sent.

Medio november 2012 er kravet i boet på 1,25 milliarder kroner, hvorav kommunene står for 900 millioner kroner. Bostyret har håp om at sak mot Citigroup kan føre fram, og har satset 100 millioner kroner for å øke potten til nytte for både kommunene som satset på CDO-er gjennom Citigroup og de øvrige i alt 400 kreditorene. I mars 2013 ble saken avvist og anken er for tiden til behandling. I verste fall blir det kun 200 millioner kroner til fordeling⁴⁸.

Oppsummering av fase III. Finanskrisefasen.

Jeg har redegjort for fasen der finanskrisen slår inn. Det er vist hvordan Vik og Haugesund kommer i skyggen av Nordlands-kommunene. Justisdepartementet definerer forskuttering som lån, og dermed er kommunenes investeringer brudd på kommuneloven. De selges med store tap.

Aktiviseringsprosessen: I denne siste fasen ser vi hvordan deltakere, problemer, løsninger og beslutningssituasjoner forandrer seg dramatisk fra de to foregående fasene og det blir aktivisering på alle nivå. Haugesund og Vik reduseres til statister i et stort "sirkus" som involverer seks andre kommuner, hvor de fire Nordlands-kommunene og Terra-Securities/Terra-Gruppen spiller hovedrollen. Vik hadde fulgt Nordlands-kommunenes eksempel og satt ett av sine verdipapirer som sikkerhet i det amerikanske kommunefondet.

⁴⁸ Pr april 2013 er saken avvist i første instans. Saken er anket.

Haugesunds nye økonomisjef hadde ikke tillit til meglerne, og ble som eneste Terra-kommune heller ikke tilbudt å gjøre noe med Haugesunds verdipapir.

Definisjonsprosessen

I kaoset som oppstår har de forskjellige aktørene svært ulike problemdefinisjoner, situasjonsoppfatninger og løsningsforslag. Kommunenes problem er at de sitter med tapsbomber i fanget. De hevder at de ikke hadde informasjon om produktenes risiko. Deres løsning er at sparebankene skal ta ansvar for at Terra har solgt råtne produkter. Terra-Gruppens løsning var først å tilby Nordlandskommunene å tilbakestille siste investering til de siste fatale kjøpene i juni 2007, for i neste omgang kaste inn håndkleet ved å ta Terra Securities til skifteretten. Haugesund og Vik var aldri omfattet av tilbudet. Kommunenes løsningsforslag overfor sparebankene vinner ikke fram. Kommunene henvender seg også til departementet, som avviser Vik-brevets betydning. Kommunene handlet på eget ansvar. Definisjonsprosessen er her vid åpen, likevel styrt. Det blir en kamp om virkelighetsforståelsen, produktenes beskaffenhet og ansvarsforholdene.

8. Analyse

Jeg skal først presentere en oppsummering av de tre fasenes aktiviserings- og definisjonsprosesser i tabellform, dernest skal jeg foreta en sammenligning av kommunene og diskutere noen viktige funn.

8.1 Helhetlig oppsummering av aktivisering- og definisjonsprosessene

Etter å ha gjennomgått hendelsesforløpet kronologisk for de to kommunene er det på tide å sammenstille og diskutere viktige funn.

Tabell VIII: Oppsummering av aktiviserings- og definisjonsprosessen

	Initiativfasen (2000-2003/4)		Forvaltningsfasen (2004-2007)		Finanskrisefasen (2007-)	
	Vik	Hauge- sund	Vik	Hauge- Sund	Vik	Hauge- sund
Aktivi- serings- prosess	Begrenset og stabil først. Der- nest bred deltakelse. Først ordfører- initiativ, så revisor. Invol- vering av KRD. Terra i rollen som rådgivere.	Begrenset og stabil. Initiativ fra økonomi- sjefen. Terra i rollen som rådgivere.	Begrenset og relativt stabil først. Fra 2006/2007 bred deltakelse med ny involvering av KRD. Terra i rollen som megler.	Begrenset og relativt stabil først. Ny økonomi- sjef høst 2006. Samarbeidet med Terra nærmest opphører. Terra i rollen som megler.	Bred, mobilisering på lokalt og sentralt plan. Felles advokater for alle Terrakommunene. Sparebankene utfordres med hensyn til eier- skapet av Terra- Gruppen. Kredittilsynet tar grep.	
Defini- sjons- prosess	Entydig, fokus på stabile inntekter. Kjøp av verdi- papirer	Entydig, fokus på bedre lånefor- valtning. Kjøp av verdi- papir	Tvetydig. Behov for å kompensere for tap på verdipapir i begge kommuner. Bytte av verdipapir. Terras fokus: Omsetning og bonuser.		Tvetydig. I første fase uenighet om situasjons- oppfatningen, om hvem som visste hva, ansvar, mv. Dernest enighet om situasjonsoppfatning, men uenighet om løsninger.	

8.2 Hovedtrekk ved prosessene i et sammenlignende perspektiv

Første fase

Kommunene gikk inn i samarbeid med Terra med to ulike vinklinger. I Vik var det et politisk initiativ, Haugesund kom med via et salginnspill. Det fikk noe å si for hvem som ble aktivisert og hvilke problemoppfatninger som ble lagt til grunn. I Vik fungerte Terra nesten som en ekstern finansavdeling i kommunen. Meglerne ble engasjert i arbeidet med å utvikle finansreglement, fastprisavtaler og investeringer. Både ordfører og rådmann var engasjert. I Haugesund var mønsteret annerledes. Det startet med et tilbud om låneporteføljeforvaltning. Politikerne var i befatning med saken i forbindelse med vedtaket og ellers gjennom jevnlige rapporter. Økonomisjefen var hovedkontakt for Terra. Samarbeidet var en økonomisk suksess i begge kommunene.

Terra presenterte sin modell⁴⁹ i 2003. Da modellen ble bestridt, skaffet Terra en juridisk ekspertuttalelse, som ble sendt med til KRD. Svaret fra departementet ble tolket som at modellen kunne benyttes. Revisorens troverdighet ble betydelig svekket, mens tilliten til Terra økte tilsvarende. Åpningen som oppstod for å investere i finansmarkedet har jeg tidligere omtalt som et *mulighetsvindu*. Det var en unik anledning der mange faktorer til sammen skapte et spesielt handlingsrom, og hvor meglernes hadde fått en posisjon som gjorde det mulig å utnytte dette handlingsrommet. Vik-brevet legitimerte modellen. Det økte meglernes troverdighet versus revisoren og det ga større handlingsrom til innsalg av flere produkter til kommunene. Terra-meglerne tolket Vik-brevet til å gjelde alle former for framtidige inntekter. Haugesund aksepterte tolkingen og vedtok modellen, som Vik. Til forskjell fra Vik lot revisjonen saken bero når Vik-brevet ble presentert, og Haugesund "mistet" en viktig kontrollinstans. Bystyret stilte ikke mange spørsmål i bystyremøtet, men vedtok anbud på megleroppdraget. Ved at anbudet ikke ble realisert, gikk Haugesund glipp av det som var intensjonen: Å frembringe ulike investeringsmodeller for kvalitetssikring. Politikerne fikk ikke noen informasjon om investeringen før i juni 2006, to år etter vedtaket. De etterspurte den heller ikke.

⁴⁹ Modellen: Restrukturering av framtidige inntekter og investering av pengene i strukturerte produkter.

Et viktig funn i første fasen er koblingen som fant sted mellom Vik og Terra, et annet viktig funn er hvordan kontrollsistemene settes ut av drift og et tredje er den økende bruken av eksterne eksperter. Jeg skal begynne med Vik og Terra. Det er ikke noe oppsiktsvekkende i at ordføreren samrår seg med sin lokale sparebanksjef, og i hvert fall ikke når sparebanksjefen også er kommunestyremedlem. Det spesielle her er at ordføreren – og etter hvert rådmannen, tar med seg sin historisk baserte tillit inn i samarbeidet uten å stille noen spørsmål. I Haugesund, som ikke hadde noen av Terra-eierne i kommunen, forteller ordføreren at Terra baserte sin bedriftspresentasjon på tilhørigheten til sparebankene. Det ga gjenkjenning og trygghet – og det skapte grunnlaget for tillit. Tilliten oppgis av mine informanter som en vesentlig årsak i hendelsesforløpet.

Den neste faktoren som er en viktig forklaringsfaktor er kontrollsistemene som ikke "virket". I Haugesund ble Vik-brevet tatt til etterretning av revisor, i Vik var det revisoren som ikke ble tatt til etterretning, verken lokalt eller i departementet. Det er interessant at ikke noen tillegger kontrollutvalgene ansvar i Terra-saken. Derfor må vi si litt om dette. Fra 1992 og ny kommunelov skulle kommunene føre selvkontroll. Det betydde at lovlighetskontroll med vedtak ble overført fra fylkesmannen til kommunale kontrollutvalg. I Vik var kontrollutvalget involvert da revisoren slo alarm første gangen, og jeg legger til grunn at Vik-brevet stilte saken i bero hos dem, som for resten av kommunestyret. I Haugesund var ikke kontrollutvalget på banen før det var for sent. På spørsmål om hvordan praksisen med kontrollutvalget var på denne tiden, er svaret:

"Folk går ikke inn i politikken for å sitte i kontrollutvalget. De går inn i politikken for å få ting vedtatt - og påvirke. Og da blir det sånn at noen må ofre seg og sitte i kontrollutvalget. Kontrollutvalget hadde ikke kompetanse på lovlighetskontroll, og det hadde ikke revisjonen heller. Politikerne i kontrollutvalget sitter ikke og blar i kassadagbøkene, de må få seg ting forelagt av revisjonen" (ordfører 2012).

Hvis kontrollutvalgene i 2008 har eksistert i 16 år, må det spørres hvem det er som i alle disse årene har ivaretatt kommunenes egenkontroll og lovlighetskontroll. Kan det tenkes at departementet har vært for ivrig i innføringen av kommunal selvkontroll, uten å kontrollere at kompetansen for å håndtere dette har vært på plass? Slik svarer

departementsråden i KRD. "Det kan tenkes, men da har kommunene ansvar for å innhente ekstern hjelp. Vi har brukt mye ressurser på veiledning gjennom fylkesmennene. (...) At vi av og til kanskje overvurderer kompetansen til å ta innover seg sånne endringer, det er jeg helt åpen for".

Det tredje viktige funnet er den tiltakende bruken av advokater og andre eksperter. I Terra-saken er kommunene i samarbeid med eksperter på et for kommunene ukjent fagfelt. Det fordrer å være ekstra på vakt, noe også finansreglementet pålegger ved å kreve kvalitetssikring av uavhengig tredjepart. Det interessante her er at det ikke er kommunene, men rådgiverne som holder seg med eksterne eksperter, og får på den måten gitt sine råd legitimitet og tyngde. Det er norske advokater som til slutt overbeviser Depfa Bank om å gi Haugesund lån. Et annet spørsmål er også om hvor kommunene eventuelt skulle ha henvendt seg for å kvalitetssikre departementets tolkning av kommuneloven.

Andre fase

Også i denne fasen var kommunene aktiviserings- og definisjonsprosesser ulike. I Vik ble det igjen slått full alarm. Vik doblet i denne fasen sine investeringer til 150 millioner kroner, noe som utgjør et helt årsbudsjett for kommunen. Revisoren reagerte både på pengeplassering og på regnskapsførsel. Terra-meglerne avstedkom en ny runde med ekspertuttalelser, denne gangen både fra advokat og fra en ekstern revisor. Saken gikk til departementet i september 2007, og ordfører, rådmann, økonomisjef, meglerne og ekstern revisor dro til departementet på møte for å slåss for sin sak og slippe unna Robek-registeret. KRD ga ikke noen tilbakemelding i møtet, men opplyste at saken ville bli grundig behandlet i departementet. Det ble ikke opplyst om de nye vurderingene departementet hadde gjort i saken (Riksrevisjonen, 2008).

Haugesund beholdt opprinnelig nivå på sin investering, men skiftet over til et nytt verdipapir våren 2006. Nedbetalingstiden på lånet ble økt med to år. I Vik skjedde vedtakene for det meste i formannskapet, med ett unntak, da vedtaket ble gjort i et møte mellom rådmann, ordfører og meglerne. Dette var avgjørelsen om å sette et av verdipapirene som sikkerhet i det amerikanske kommunefondet. I Haugesund var ikke

politikerne innblandet i denne fasen i det hele tatt. Da økonomisjefen gikk av høsten 2006, opphørte tillitsforholdet til Terra og kontakten ble minimal.

Viktig funn i denne fasen er at departementet selv oppdager at det er gjort feil i premissene for Vik-brevet, og at de ikke foretar seg noe med det. I svaret til Riksrevisjonen i 2008 heter det at departementet i ettertid erkjenner at det som ble avdekket i denne omgangen, kunne vært fulgt opp med en presisering til alle kommunene. Departementet holder fast på at beslutningene likevel var kommunenes selvstendige ansvar. Vik-brevet kan etter departementets syn ikke oppfattes som årsaken til at kommunene investerte i kompliserte finansielle produkt med uklar risikoprofil (Inst. S. Nr 78, 2008-2009). Det andre viktige funnet er at revisoren advarer meglernes om feilen og den antatte tilbaketrekkingen av brevet en måned før de siste, og mest risikofylte investeringene ble foretatt på vegne av Nordlandskommunene og Vik.

Tredje fase

Aktiviseringsprosessen i begge kommunene var preget av full mobilisering. Ordførerne koordinerte seg med de øvrige kommunene og benytter felles advokat for å ivareta felles interesser. Etter at lovavdelingen i Justisdepartementet hadde tolket forskotteringen som lån, var konklusjonen at begge kommunene hadde forbrutt seg mot kommuneloven og måtte selge finansproduktene sine. Kommunenes opplevelse av problemet er at de er lurt. De visste ikke hvor risikable produktene var, og kjente ikke til den såkalte triggeren⁵⁰. Kredittilsynets syn på saken var imidlertid krystallklar: Selskapet hadde brutt bestemmelsen om god forretningsskikk. Kommunene forsøker å ta arrest i meglernes bo, men lykkes ikke med det. De søker Kredittilsynet om vinningsavståelse, men lykkes ikke med det heller. Begge kommuner havner på Robek-listen. Fordi beløpene de skal nedbetale er så store, ble nedbetalingsfristen utvidet fra 4 år til 10.

⁵⁰ Terra vedgikk at ikke informasjonen til kommunene hadde vært god nok. Meglerne var av en helt annen oppfatning.

Tabell IX: Oppsummering likheter og ulikheter mellom Vik og Haugesund

	Vik	Haugesund
Kraftkommune	Ja	Nei
Robek-listet i 2000	Ja	Nei
Størrelse	2800 innbyggere	33000 innbyggere
Kommunebudsjett (2008)	Ca. 150 mill. kr.	Ca. 1 milliard kr.
Finansinvestering	150 mill. kr.	230 mill. kr.
Anslått tap	100 mill. kr.	130 mill. kr.
Produkt	Flere ulike typer produkter	Ett produkt
Involvert fase I	Rådmann og ordfører	Økonomisjef og rådmannen
Involverte fase II og III	Revisorer, fylkesmannen, KRD, advokater og ekstern revisor	Ny økonomisjef og rådmannen
Bankforbindelse	DnB Markets	Depfa Bank
Ekstra tilskudd i form av skjønnsmidler fra KRD i etterkant	Ja 2009: 16 mill. kr. 2010: 6 mill. kr. 2011: 7,5 mill. kr.	Nei
Fortsatt ROBEEK-listet (2013)	Ja	Ja

Oversikten viser to svært ulike kommuner, med svært ulike hendelsesforløp i sine respektive Terra-saker. For Vik handlet Terra-saken om gode intensjoner og en altfor høy grad av tillit til Terras meglere. I stedet for å benytte for eksempel revisoren som uavhengig part i vurderingene av investeringene, overførte kommunen ansvaret for den interne kontrollen til meglerne. Slik oppsummeres det i Viks forvaltningsrevisjonsrapport:

”Den sentrale feilen kommunen har gjort, er at risikoen som låg i samarbeidet med Terra og satsingene dei stod for, korkje var identifisert eller vurdert” (SF Revisjon, 2008).

Blant feilene identifiseres mangelen på rutiner for å sikre samsvar mellom det mandatet og det oppdraget en rådgiver får og den rollen rådgiveren over tid utvikler og tar⁵¹.

For Haugesunds del tyder mine funn på at dette handlet om økonomisjefens relasjon til Terra, og rådmannens relasjon til økonomisjefen. Økonomisjefen var faglig dyktig og rådmannen stolte på hennes vurderinger. I rettsaken i London forklarte økonomisjefen om rådene hun hadde fått fra den ene Terra-megleren. Hun innrømmet at hun, i samarbeid med rådmannen, valgte å endre investeringene flere ganger fra våren 2004 til våren 2006. Hun mente den gang at endringene lå innenfor det mandatet bystyret ga administrasjonen da det enstemmig ble bestemt å investere i finansmarkedet. Hun medgikk videre at investeringene var i strid med kommunens finansreglement, og at pengeplasseringen var mye mer risikofylt enn det Terra-mekleren hadde gitt uttrykk for (Haugesunds Avis, 24. april 2009). Ordførerens oppfatning er at økonomisjefen med dette tok ansvar for sine handlinger på en skikkelig måte. Hun forklarte hvilke feil hun hadde gjort, og fikk renvasket seg overfor de som måtte mene at hun hadde hatt urent mel i posen. Relasjonen med Terra stod og falt på personene som var involvert, for når økonomisjefen ble avløst av en ny økonomisjef, ble tillitsforholdet til Terra terminert.

Terra-meglerne ble bandittstemplet i november 2007. De hadde "lurt" kommunene til å kjøpe stadig mer risikable produkter, og de var på bonustoppen i Terra Securities. Sparebank-eiet eller ikke, Terras formål var å tjene penger på virksomheten. At finanshus tjener penger er helt legitimt, og forskjellen på før og etter rollebyttet, handler kanskje mest om gradsforskjeller. Spørsmålet er om overgangen, som kommunene ikke synes å ha oppfattet, er viktig, eller om andre sider som for eksempel organiseringen av samarbeidet er vel så vesentlig.

Meglerne opplever seg renvasket. Kommunene vant ikke fram i retten med å ta arrest i boet deres. Videre konkluderte Terra-Gruppens interne gransking med at kommunene hadde hatt kunnskap om mekanismene i produktene. At heller ikke forsøket fra kommunene på vinningsavståelse førte frem hos Kredittilsynet finner meglerne å styrke deres sak, i tillegg til at heller ikke boet har valgt å reise sak mot dem innen tidsfristen (R.N. i E24, 20.10.2009).

⁵¹ Rapporten konkluderer med at kommunen framstod som forsvarsløs overfor uvennlige handlinger. Viks forvaltningstradisjon var ikke oppdatert til de satsingene kommunen gikk inn i. Slik var muligheten for uønsket handling skapt, og Terra kom i posisjon til å utnytte dette (SF Revisjon, 2008).

9. Tolking

9.1 Tolking i lys av de tre teoretiske perspektivene

Jeg skal gjøre en tolkning av de empiriske funnene i lys av de teoretiske perspektivene. Til sist skal jeg oppsummere dette i en vurdering av perspektivenes forklaringskraft.

Formålet med denne studien har vært å beskrive og forklare hendelsesforløpet av Terra-saken. Dette er gjort i et sammenlignende perspektiv i to av de involverte kommunene. Den empiriske framstillingen har så langt vært preget av stor detaljrikdom, derfor skal det nå gjøres en helhetlig oppsummering og analyse av de empiriske funnene redegjort for i de tre fasene hendelsesforløpet er inndelt i. Formålet er å prøve å forklare hva som lå til grunn for kommunenes samarbeid med finansnæringen, hvordan samarbeidet ble organisert og kjennetegnet i forhold til deltakere, problemer, løsninger, situasjonsoppfatninger og kontekst. Jeg skal derfor nå vende tilbake til de teoretiske tilnærmingene og drøfte hvilken forklaringskraft de kan ha. Analysen vil være av induktiv og deduktiv karakter, og det vil bli vurdert om de teoretiske forventningene stemmer overens med de faktiske observasjonene. Tolkningen følger fasene som er benyttet for å beskrive hendelsesforløpet.

Tolkning av første fase: Initiativfasen

Opptakten til samarbeidet med Terra kan forklares ut fra forhold som står sentralt i den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen. Dette er en rimelig tolkning hvis vi gir slipp på den teoretiske idealmodellen av handlinger som fullt rasjonelle, og tar utgangspunkt i handlinger som intendert rasjonelle.

Den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen har utgangspunkt i et syn på organisasjonen som et instrument for den politiske ledelse. En av de viktigste forventningene ut fra denne tilnærmingen er at ledelsen kontrollerer deltakelse, problemoppfatninger og løsningsforslag. Endringer er resultat av målrettede valg, som igjen er resultater av en planmessig og analytisk prosess. Intensjonene både i Haugesund og Vik var en forbedring av kommuneøkonomien. Dette innebar at det i forbindelse med vedtaket skulle foreligge klare rammer for samarbeidet. Det betydde kontrollert tilgang på deltakere, problemoppfatninger og løsningsforslag gjennom styring av beslutnings- og adgangsstrukturene. Herunder kunne det også forventes at forsvarlige kontrollrutiner var etablert.

Den rasjonelle tilnærmingen har en god forklaringskraft for initiativfasen i tilfellet Vik, der det var ordføreren som tok initiativ til handling. Bakgrunnen for å inngå samarbeid med Terra var en vurdering av at kommunen selv ikke hadde finanskompetanse. Løsningen på dette var å søke eksperthjelp, gjennom den lokale sparebanken. Tilnærmingen har en mindre god forklaringskraft med hensyn til rammebetingelsen for samarbeidet mellom Vik og Terra. I en rasjonell-strukturell tilnærming ville en forvente et tydelig mandat, der det klart framgikk forhold som hvilket formål samarbeidet hadde, rammer for beslutninger, tidsavgrensning og rapportering. Den manglende styringen på tilgangen av problem- og løsningsforslag åpnet, som vi har sett, for stadige forslag til samarbeid på flere områder, nye løsninger og ideer.

Den rasjonell-strukturelle tilnærmingen har også en viss forklaringskraft i Haugesund, selv om det der var økonomisjef via rådmannen som fremmet saken. Vedtaket i bystyret, eller med andre ord løsningen, var nokså rasjonell, og mandatet var klart og entydig: Terra skulle optimalisere forvaltningen av låneporteføljen.

Kingdons (1984) begrep (policy-)entreprenører, det vil si aktører som er villige til å investere tid, politisk kapital eller andre ressurser og som har en institusjonell posisjon, kan passe inn her. Meglerne kan sees på som entreprenørene i Terra-saken. Mulighetsrommet de benyttet var skapt av flere forhold: At det var åpnet for at kommunene kunne plassere penger andre steder enn i bank, endringen i kraftlovgivningen fra 1997 som åpnet for salg av kraftverk, myndighetenes signaler om mer aktiv og effektiv kommunal finansforvaltning og Vik-brevet. Meglernes sparebanktilknytning representerte trygghet, og de mestret i tillegg et fagfelt de færreste kommuner hadde kompetanse på.

Hvilke forutsetninger hadde Terra Securities for å bruke mulighetsrommet? For det første hadde en av dem, i følge en av kildene i Terra, et kontaktnettverk av nøkkelpersoner i kommunene gjennom sin tidligere jobb. Det var gull verdt. Dessuten var Terra-eierne en god ressurs: Småsparebanker i etableringsfasen med å bygge opp et finanshus, var sultne på å gå ut og ta markedsandeler. De bisto villig med sine kontaktnettverk i kommunene.

Videre var Terra Securities *ressursrike* og kunne innhente eksperthjelp⁵² ved behov. Da det oppstod konflikt med revisoren i Vik om lovlighet, ble det innhentet råd fra advokater med spesialkompetanse. Dette var juridiske betraktninger som også ble videreformidlet til

⁵² Eksempler: Wiersholm, Melbye & Beck konkludert i 2001 at omstruktureringsavtalen ikke var et lån. Wikborg og Rein & Co gjorde det samme overfor Depfa bank i 2003.

Kommunal- og regionaldepartementet ved den første henvendelsen fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane i 2002. Det er ikke mulig å tro annet enn at også denne juridiske betraktningen inngikk i departementets vurdering og konklusjon i saken om hvorvidt forskottering av framtidige inntekter kunne betraktes som lån.

At Haugesund er med i Terras kommuneportefølje kan best forklares ut fra forhold i tilfældighetstilnærmingen. Den ser hendelse som resultat av sammenfall i tid med andre hendelser, og dette vil innebære rom for uventede hendelser. Det er overraskende at Haugesund inngår blant Terrakommunene. Dette ut fra det faktum at Haugesund ikke passer inn i typen kommuner som finansnæringen var på jakt etter i denne tiden. Hovedmålgruppen var kommuner som hadde mye penger å plassere. Det hadde ikke Haugesund. Rundt år 2000 var Terra-rådgiverne nyansatte. De hadde utviklet et nytt produkt og trengte å finne kjøpere til produktet. Fordi økonomisjefen på vegne av Haugesund hadde hatt en flere års kunderelasjon med Terra-rådgivere i deres forrige jobber, kontaktet de henne og fikk napp. Haugesund hadde på denne tiden store lån og manglet kapasitet til å følge disse opp på en god måte. Samarbeidet ble etablert, og låneporteføljeforvaltningen fungerte etter forutsetningene til beste for Haugesund⁵³.

Forklaringen på den videre utviklingen i første fasen, det avgjørende punktet - "the point of no return" for kommunene, ligger likevel hovedsakelig innenfor den institusjonelle tilnærmingen. Ut fra denne tilnærmingen forventes at aktørene ble styrt av måter å handle på som ligner måter man handler i andre lignende saker, det som er passende. Det kan være basert på 1. Resultat av læring fra erfaring, 2. Kategorisering der visse kulturelle normer prioriteres framfor andre, 3. Benyttelse av kjent praksis eller 4. Benyttelse av andre organisasjoners erfaring (Lægreid et al., 2009). Poenget er at det som er passende for Terra ikke på noen måte er kompatibelt med hva som er passende for kommunene. Et finanshus' normer er forretningsmessige. Det styrende er jakten på fortjeneste. En kommunes normer bygger på trygg, langsiktig forvaltning av fellesskapets verdier. Det styrende for kommuner er å yte innbyggerne gode tjenester.

La oss ta meglerne først. Det passende for meglerne i rollene som representanter for Terra, var å utvikle og selge finansprodukter på vegne av sitt selskap. I intervjuet forteller den ene

⁵³ Dette framkom i intervjuet med Haugesunds ordfører.

megleren at han trodde på produktene de solgte. Dette var produkter også andre solgte og produkter som ga grei avkastning på denne tiden. At produktene ble applaudert av så vel internasjonale, som nasjonale myndighetspersoner skapte legitimitet. For meglerne framstod det rasjonelt å selge kommunene disse produktene. Det bidro til avkastning for kommunene og oppfyllelse av Terra Securities forretningsmessige mål, samt meglernes egne mål i form av bonusutbetalinger.

Det passende for rådmennene på sin side, var å skaffe rådgivere på et fagfelt de selv ikke mestret. De lyttet til ekspertene og fulgte rådene de fikk. Mange har stilt seg spørsmål til hvordan rådmennene kunne stole så blindt på meglerne. Ut fra den institusjonelle tilnærmingen vil ikke aktørenes formelle organisasjonstilknytning være utslagsgivende. Det vil først og fremst deres tilknytning til uformelle grupper være, innenfor og utenfor organisasjonen (Egeberg, 1984). Slike grupperinger og samarbeid kan sees som anledninger til å dokumentere evner, til læring, til selvrealisering eller anledning til sosialt samvær (March et al., 1976). Egebergs og Marchs bidrag kan forklare hvordan samarbeidsrelasjonen med Terra over mange år kan sees på som utviklingen av en institusjon i seg selv. Samarbeid åpnet for utvikling av egne normer, regler og prosedyrer. Utgangspunktet for disse kan tolkes som fundert i markedets normer, regler og prosedyrer, tilpasset børsene og det private næringslivs tidsskjema, logikk og tankegang. Når den kommunale langsomme saksbehandlingen ikke passet finansmarkedets tempo, ble det funnet omveier. Blant annet ble kravet til gjennomsiktighet og innsyn for kommunens borgere satt til side gjennom taushetserklæringen, som begge kommunene skrev under på. Kravet til dokumentasjon⁵⁴, saksbehandlingsprosedyrer og kontrollrutiner ble også satt til side i begge kommunene (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2008, Fylkesmannen i Rogaland, 2008). Begge rådmennene handlet utover sine fullmakter. Ved gjentatte anledninger underveis ble det innhentet flere juridiske og økonomiske ekspertråd fra advokater og fra andre revisorer, som bekreftet at investeringene var lovlige og plasseringene trygge. I tråd med den institusjonelle tilnærmingen, kan dette tolkes som en tilpasning til ytre omstendigheter, hvordan man ellers gjør det i markedet og næringslivet. Det kan også sees som en tilpasning til den indre kultur, som i denne sammenhengen ble dannet i jevnlig faglige seminarer i regi av Terra. I disse seminarene deltok representanter fra alle Terra-kommunene.

⁵⁴ En vesentlig kritikk fra Haugesunds Avis i 2007/2008 overfor kommunen, var manglende evne eller vilje til å framskaffe dokumentasjon i saken.

Trekkene ved organiseringen, ved aktørene, ved arbeidsmåten er i starten i samsvar med den rasjonelle-instrumentelle tilnærmingen. Lovverket, politiske signaler og nye aktører på banen åpner imidlertid for å se det som skjedde i andre del av denne fasen i lys av den institusjonelle tilnærmingen.

Tolkning av andre fase

Også fase 2 har innslag av hendelser som stemmer overens med den institusjonelle tilnærmingen. I denne tilnærmingen er nemlig handlingslogikken at mål ikke er fastlagt på forhånd, men oppdages underveis. Dette kan vi si skjer i Terra-Gruppen som i 2003 bestemte seg for å satse mer på finanssalg i offentlig sektor. Endring av mål skjedde også i samarbeidet mellom Terra og kommunene. Den ene Terra-rådgiveren skiftet jobb i forbindelse med nysatsingen. Han sluttet som rådgiver i Terra Kapitalforvaltning og ble megler hos Terra Securities. Dette var fordi det var behov for meglere med kontaktnettverk i kommunene. Han og en annen megler fikk ansvaret for å utvikle og selge finansprodukter. Kommunene oppfattet ikke skiftet, og om noen gjorde det, forholdt de seg i fortsettelsen videre i henhold til etablerte samarbeidsprosedyrer, for en av meglerne var identisk med rådgiveren de hadde hatt i innledningsfasen. I den institusjonelle tilnærmingen kan vi se at det etablerte samarbeidsforholdet, med kontinuitet i Terras aktører, i praksis utviklet seg til en salgsarena for nye finansprodukter. Relasjonen var blitt svært tillitsfull, som studien har vist, og representerer et mulighetsvindu for meglerne. Forslag til nye investeringer tas nærmest ukritisk til følge.

En viktig forventning i det institusjonelle perspektivet er at prosesser i utgangspunktet styres ut fra formelle og uformelle regler, rutiner og prosedyrer, men at aktørene er mottakelige for variasjoner så lenge de er legitimert utenfra. I Haugesund, som ikke hadde flere større inntektskilder å legge til, var det ikke andre involvert i samarbeidet med Terra enn økonomisjefen og tidvis rådmannen. De forestod imidlertid to viktige beslutninger administrativt: Utvidelse av lånet, og investeringen i et nytt og mer risikofyllt produkt. Sakene skulle vært lagt fram for bystyret (KPMG, 2008). Forklaringen på dette passer inn i den institusjonelle tilnærmingen. I mangel på egne erfaringer om hva som er det passende i situasjonen, valgte de å gjøre som de fikk råd om. Dette med henvisning til og støtte i hva andre kommuner i samme situasjon har gjort.

Et vesentlig trekk ved saksbehandlingen i begge kommuner er, som vi har sett, at vedtak som hører hjemme i kommunestyret, ble fattet administrativt. Dette kan vi også ta til inntekt for den institusjonelle tilnærmingen. En forklaring på endringene i saksbehandlingen for Vik, var at Terra hadde fått en sterk posisjon hos rådmann og ordfører etter konflikten de vant med revisoren ved hjelp av advokater og Vik-brevet fra KRD (SF-revisjon, 2008). Forvissningen om at Terra-meglerne hadde rett og revisoren hadde feil, styrket Terras stilling i kommunen. Med dette fikk Terra-meglerne også mer armrom enn eksterne rådgivere normalt hadde fått. Det medførte også mer spillerom for meglerne til å foreslå hvordan sakene skulle behandles.

En annen observasjon som trekker i retning av kombinasjon av den institusjonelle tilnærmingen og tilfældighetstilnærmingen i forvaltningsfasen, er revisorens rolle. Hvorfor ble ikke revisoren hørt? Flere informanter peker på det store behovet for risikovillig kapital i Norge på den tiden da Vik-brevet ble forfattet. Bondevik-II regjeringen ønsket å sprøyte penger inn i næringslivet for å skaffe arbeidsplasser. Hvor fantes det kapital som ikke var satt i arbeid? Jo, i de norske kommunene. De satt med pengene ”på bok” rundt om i landets sparebanker. Formuleringene gitt i finansforskriften åpner for at kommunene skal få pengene til å yngle. Dersom saksbehandlerne i KRD fulgte disse politiske føringer i forbindelse med Vik-brevet, passer det bedre inn i den institusjonelle tilnærmingen enn i den rasjonell-instrumentelle. Å følge statsrådets og regjeringens politiske føringer, må antas å være passende-logikk i departementet.

Tilfældighetsperspektivet kan på sin side gi mening til revisorens skjebne. Han gjorde jobben, og han varslet, men ble ikke hørt. Hvorfor ikke? Svaret på dette kan ligge i at KRD, som alle andre organisasjoner, har langt flere oppgaver enn det er kapasitet til. At denne saken ikke fikk oppmerksomhet, kan sees på som en kombinasjon av flere faktorer: KRDs fokus på og prioritering av andre oppgaver i sine årsplaner, at det var gode økonomiske tider, at den politiske ledelse anså finansielle plasseringer som riktig for kommuner å gjøre, at KRD ikke var bemannet for å håndtere det finansielle fagfeltet, eller valgte å konferere med lovavdelingen i Justisdepartementet vedrørende tolkningen av kommuneloven. Når vi da legger til at både sjefen for det Internasjonale Pengefondet, IMF og sentralbanksjef Gjerdrem på denne tiden eksplisitt hadde tilrådd investeringer i strukturerte produkter, ”for å spre risiko og regulere det internasjonale finansmarkedet”, skulle det borge for at ikke kommunene var på ville veier.

Trekkene ved organiseringen av samarbeidet, trekkene ved aktørene som deltok og trekkene ved arbeidsmåten i forvaltningsfasen, samsvarer best med den institusjonelle tilnærmingen for begge kommuner.

Tolkning av tredje fase

Hendelsesforløpet i november 2007 hadde innslag av elementer som stemmer med tilfeldighetstilnærmingen, før det etter hvert antok elementer i den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen. Jeg skal ta følgende observasjoner til inntekt for tilfeldighetsperspektivet: Ingen visste at det var finanskrisen som startet da urolighetene på finansmarkedet akselererte. Det gjorde ikke økonomer, meglere, småsparebankene som eier Terra, sentralbanksjefer, staten – eller kommunene. Tilfeldighetsperspektivet kan også benyttes til å forklare at Haugesund, som den eneste av kommunene i Terras portefølje, ikke gikk inn i det amerikanske kommunefondet. Dette fikk imidlertid ingen praktisk betydning. Pengene gikk tapt likevel. Det faktum at den nye økonomisjefen var såpass skeptisk til både eksisterende produkt og til meglerne, førte til nedkjøling av forholdet til Terra, og avvikling av tillit. Tidspresset, sammen med det enorme medietrykk, førte til redusert handlingsrom, og til hurtige løsninger.

”Det var synd at tingene akselererte så fort at en ble presset til å måtte ta raske beslutninger på saker som en ideelt sett ville brukt lenger tid på å vurdere. Når det gjelder Terra var det, i etterpåklokskapens lys, flere ting vi kunne gjort annerledes. Flere tiltak var iverksatt, men ”Terra-saken” kombinert med at markedet generelt kollapset, gjorde at selskapet til slutt hadde få handlingsalternativer.” (tidligere styreleder i Terra-Gruppen.)

I denne siste fasen kan vi videre se tydelige trekk fra den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen. Politikerne tar grep sentralt og lokalt. Granskning iverksettes, rutiner og regelverk strammes inn og verdipapirene blir bestemt tvangssolgt. Kommunalminister Kleppa presenterte tre umiddelbare tiltak til handling 17. april 2008 (VG-nett): Kommuneloven må tydeliggjøres og presiseres i forhold til hva som er god forretningsskikk, bedre rolleavklaring mellom revisorer og fylkesmannen og høyne statusen for kommunenes egne kontrollutvalg. Ministeren presiserte igjen at det er kommunene som har ansvar for de plasseringer som er gjort i risikoinvesteringer. Tiltak i departementet handlet om skjerpet årvåkenhet i forhold til reglene, men også når det gjelder å gi svar når man blir spurt.

”Vi foretar en gjennomgang av relevant lov og regelverk. Departementet er godt i gang med dette arbeidet, og vi sender ut en ny forskrift om finansforvaltningen før sommeren. Der er målet tydelighet. Det er ikke først og fremst et nytt lovverk som er nødvendig, men tydelighet og presisering. Om et par dager kommer det et brev til alle kommuner og fylkeskommuner. Der vil det være klar melding om at det ikke i framtiden er lov å forskuttere inntekter for å finansiere noe, sa hun” (17.4.2008 VG-nett).

9.2 De teoretiske tilnærmingenes forklaringskraft

Studien av Terra-saken er en sak som går gjennom mange faser og over mange år. For å vise at det her handler om en tilnærming gjennom flere prosesser, har strømningsperspektivet vært nyttig. Det har vært nyttet for å organisere den empiriske framstillingen og vise deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter i de ulike fasene. Det er de tre teoretiske tilnærmingene som er studiens analytiske forklaringsverktøy, og de har bidratt til å gi et helhetlig bilde av prosessene.

Tabell X: Skjematisk oversikt over perspektivenes forklaringskraft

	Initiativfasen	Forvaltningsfasen	Finanskrisefasen
Rasjonell-instrumentell tilnærming	Stor forklaringskraft i Vik, en viss forklaringskraft i Haugesund i fasens første del.	Liten forklaringskraft	Stor forklaringskraft
Institusjonell tilnærming	Stor forklaringskraft i fasens andre del	Stor forklaringskraft	En viss forklaringskraft
Tilfeldighets-tilnærming	En viss forklaringskraft	En viss forklaringskraft	En stor forklaringskraft ved finanskrisen start, en liten forklaringskraft etterpå.

Tilnærmingene har forskjellig forklaringskraft over tid. Den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen har stor forklaringskraft i starten, liten i forvaltningsfasen og stor igjen når finanskrisen slår inn. Den institusjonelle tilnærmingen har en viss forklaringskraft i starten, stor forklaringskraft i forvaltningsfasen, og mindre forklaringskraft når finanskrisen er et faktum. Tilfeldighetstilnærmingen har, kanskje overraskende, minst forklaringskraft.

Den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen fungerer i initiativfasen og i finanskrisefasen fordi idealet og intensjonen i offentlig forvaltning er styring og kontroll. De to øvrige tilnærmingene fungerer som forklaringer der dette ikke lykkes. Den institusjonelle tilnærmingen får større forklaringskraft etter oppstarten av samarbeidet. Det kan forklare hvorfor det etableres og institusjonaliseres egne normer og spilleregler for saksbehandling og beslutninger. Det kan også forklare hvorfor det som er passende i omgivelsene, som finansmarkedet, etableres som passende også i kommunenes finansforvaltning.

Tilfeldighetstilnærmingen har stor forklaringskraft i den tredje fasen med hensyn til at finanskrisen kom. Tilnærmingen har mindre forklaringskraft i de to forutgående fasene, men kan gi et bidrag dersom vi kobler fasene sammen og ser hendelsesforløpet og Terra-saken i sin helhet: Det vil si følgende ”strømmer” tilsynelatende i ”fri flyt”: Kommunene som var i pengehø, regjeringen som ønsker mer aktiv forvaltning av kommunenes verdier og mer effektiv kommuneøkonomi, Vik-brevet som åpnet for låneopptak og finansinvesteringer – og i praksis setter kommunenes kontrollsystemer ut av funksjon, sparebankene som åpnet dørene til rådhusene, rådgivere som ble meglere, utenlandske banker som ville inn på det norske markedet, Kommunal- og regionaldepartementet som ikke fulgte opp Vik-brevet – og konjunktursvingningene i verdensøkonomien, som førte til en finanskrisen i november 2007.

9.3 Var Terra-saken en systemsvikt?

Som svar på forskningsspørsmålet skal jeg nå undersøke hvilken forklaringskraft de teoretiske tilnærmingene har i spørsmålet om Terra-saken var en systemsvikt.

Den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen

Tilnærmingen er her brukt som Webers idealtipe av byråkratiet, tett opp til hans egen beskrivelse. Forvaltningssystemet er et system med klart definerte posisjoner og en hierarkisk struktur med avklarte retter og plikter og ansvarsforhold. Staten styrer kommunene gjennom lover, forskrifter og budsjett-tildelinger. Med ny kommunelov i 1992, ble det gjort forandringer: Loven representerte en desentralisering, og mer ansvar ble overført til kommunene. Dette var en erkjennelse av at kommunal drift nå var blitt så kompleks at det var behov for å styre gjennom rammer og hovedretningslinjer. Detaljene måtte kommunene selv

finne ut av. Tilnærmingen ser på aktørene som styrt av formelle normer, så hvis lover og regler følges, nødvendig kompetanse er på plass og hierarkiet respekteres, kan ikke systemet feile. I følge departementsråden, så gjør det heller ikke det. I Terra-saken er det følgelig ikke snakk om systemsvikt eller problem med å plassere ansvaret. Det ligger hos kommunen, og først og fremst hos rådmannen, ut fra det utvidede ansvaret som denne rollen er tillagt i kommuneloven. I en slik tilnærming blir hovedforklaringen nærmest som en ”naturkatastrofe”, som ikke noen kunne gjøre noe med.

Tilfeldighetstilnærmingen eller garbage-can

Garbage-can kan kombineres med teorier om rasjonelle valg og rasjonelle aktører, men der strømmene er uoversiktlige og gir entreprenører anledning til å kombinere problemer og løsninger på nye og innovative måter. Det kan gi gevinstmuligheter. Egentlig var det det Regjeringen var ute etter; smartere forvaltning av kommunal kapital.

En analytisk tilnærming er å se på Regjeringens vedtak som åpning for en ny beslutningsarena som ikke hadde vært der før: Kommunal finansforvaltning. Dette var et fagområde uten institusjonelt segment, det hadde ikke klart definerte deltakere, selv om den endelige og formelle beslutningsmyndighet var definert til kommunestyret. Det var dette som førte til at kommunene søkte eksperthjelp, og inviterte inn Terra. Når det i andre omgang forekommer tap, var det naturlig for Terra å introdusere mer av det de kunne noe om. Kraft til å fortsette i sporet for kommunene er å finne i pålegget om aktiv kapitalforvaltning, og for Terra i bonusordninger.

Dette er med på å forklare at Terra-saken kunne skje, delvis fordi det var sammenfall i tid av at det oppstod tap og at det ble utviklet nye løsninger. Dette er imidlertid ikke noen forklaring og innsikt vi kan bruke til læring. Jeg har vist at alle gjorde det som med rimelighet kunne forventes av dem, de handlet rasjonelt og gjorde ikke noe de kan klandres for moralsk. Det var arenaens uoversiktighet, fagets uforståelighet og uheldig sammenfall i tid som skapte problemet.

Den institusjonelle tilnærmingen

Dersom en ser arenaen som fastere og mer institusjonalisert, er det mulig å finne andre forklaringer⁵⁵. La oss først behandle synet på staten. Den offentlige forvaltningen blir gjerne beskrevet som et konglomerat av semi-føydale og løst koblede organisasjoner. Dette er organisasjoner og et system som er i konstant endring. Det illustreres godt ved de to maktutredningene som er foretatt. Den første kom på slutten av 1970-tallet, der det ble redegjort for den segmenterte stat (Egeberg et al., 1978). Den andre kom på slutten av årtusenskiftet og redegjorde for den fragmenterte stat ved årtusenskiftet (Østerud et al., 2001).

Den segmenterte stat ble brukt om en statsmakt der atskilte enheter er bygget opp av samspilte beslutningsdeltakere fra stortingskomité, departement, fagmiljøer og interesseorganisasjoner, og der slike organiserte enheter blokkerer for overordnet samordning. En fragmentert stat er en stat brutt opp i et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper. Oversikten blir dårlig, likebehandling blir vanskelig å gjennomføre og den samordnede styringen går tapt, både den som skjer gjennom representative organer og den som skjer gjennom markedsmekanismer (Østerud et al., 2001). Den fragmenterte stat er en velegnet linse å betrakte Terra-saken gjennom. Det har empirien med all tydelighet vist: Nye og uklare styringssignaler, nye og uklare samarbeids-/organiseringsmåter mellom kommuner og private aktører, styrings- og kontrollmekanismer som ikke er ”tunet” inn i tid med hensyn til kontrollobjekter.

Olsen (1988) omtaler den politisk-administrative orden som et blandingsystem. Blandingsordninger kombinerer ulike organisasjons- og samordningsprinsipper, og bidrar til å balansere viktige interesser og verdier i samfunnet. Ordning handler om å håndtere dilemma og spenninger knyttet til tre ”bein”: Politisk lederskap og styringsevne, representativitet /lokalt politisk selvstyre og solid kunnskapsbasis/rasjonalitet i avgjørelser. Når disse tre er i balanse, bidrar det til det gode samfunn (Olsen, 1988). Knut Dahl Jacobsen har vist *kunnskapsbeinet* gjennom *profesjonene* for landbrukssektoren (Jacobsen, 1978). Offentlig sektor består som kjent av segmenter med en *kultur- og kunnskapsdeling* som gjør at komplekse arenaer, som for eksempel skole og helse, fungerer og kan styres av rådmann og

⁵⁵ Den rasjonell-instrumentelle tilnærmingen er også institusjonell, men mer idealtypisk og legal-formal. Statsvitenskapen har gjennom organisasjonsteorien sett at det legal-formale bare er et (om enn viktig) element.

kommunestyre, selv om de ikke selv har full oversikt eller innsikt. Representativitet og *lokalt politisk styre* fungerer godt i dette blandingssystemet, som sikkerhets- og korrigeringsnivå for det nasjonale politiske systemet.

Når elementene kommer i ubalanse eller når oppmerksomheten rettes mot enkle dikotomier som hierarki-marked og offentlig-privat, så mister vi av syne den kompliserte balansen mellom konkurrerende styrings- og samordningsprinsipper (Olsen, 1988). Ser vi Terra-saken i en slik blandingssystemtenkning, kan vi se ubalansen: Ikke bare ett, men to av beina var fraværende: Kunnskaps-/profesjonssegmentet manglet, som basis for å gjøre rasjonelle beslutninger, og muligheten for innsyn manglet i og med at kommunene hadde underskrevet taushetserklæring.

Finansfeltet hadde ikke og har ikke noe segment, det har kommunene aldri behøvd. Så når regjeringen slipper kommunen ut på en arena der det ikke er etablerte strukturer, oppstår usikkerhet. I et institusjonelt tankesett søkes det etter hva som er kjent og hva som er passende. En god hjelpemekanisme da er å spørre: Hvem kan hjelpe, hvem har vi tillit til? Kommunene søkte det kjente, sparebankene. Fra kommunenes ståsted hadde følgelig sparebankene et økonomisk og et moralsk ansvar. På samme måte forholdt kommunene seg til departementet, hellig overbeviste som de var, om at departementet ville innse sin del av ansvaret på grunn av Vik-brevet.

Læringspotensialet her er større enn i de to andre tilnærmingene. Dette fordi saken nettopp illustrerer at den institusjonaliserte blandingssystemet i kommunene er viktig, og den må være balansert. Når kommunene trår ut av den bør det være med største varsomhet; da bør varsellampene lyse for kommunene selv, for fylkesmennene og for departementet. Det gjorde de ikke – og det var en systemsvikt.

10. Avslutning

Jeg skal først oppsummere hovedfunn i studien. Dernest skal jeg diskutere mulighetene for generalisering, studiens begrensninger, og avslutte med forslag til videre forskning.

Hovedfunn

Å vedta å innføre en ny lov betyr ikke at loven i samme øyeblikk er implementert og etterlevd. Et hovedfunn er at innføringen av finansforvaltning i kommunene i 2001 fikk en svært dårlig start. Kommunene ble pålagt en oppgave de ikke hadde forutsetninger eller kompetanse til å ta, og de fikk et regelverk å forholde seg til som åpnet for et altfor stort skjønn. Verken kommunene, fylkesmennene eller KRD hadde kompetanse på finansområdet. Man ble avhengige av eksterne rådgivere hjemmehørende i det markedet kommunene beveget seg inn i, og som de sårt trengte et godt regelverk for å orientere seg forsvarlig i. Rådgiverne stod for et helt annet verdisett enn kommunene.

Et annet hovedfunn, som mange har påpekt tidligere, er KRDs tolkning av hva som er et lån i kommunelovens forstand. Tolkningen ble brukt til å legitimere Terras modell og ble brukt som dokumentasjon ved nye innsalg. Dette fikk alvorlige konsekvenser i form av at kommunenes kontrollsystemer ble satt ut av spill, med de alvorlige følger dette fikk.

Et tredje hovedfunn er politikernes rolle i Terra-saken. Politikerne har et generelt ansvar for å følge opp administrasjonen i dens gjennomføring av vedtak, og ha oversikt over resultatene av disse. Med beslutningen om eget finansreglement på den ene siden, og vedtak om å gå tungt inn i finansmarkedet på den andre siden, hvilte det et særskilt ansvar på politikerne for å følge opp. Intensjonen bak finansreglementet var å sikre god finansforvaltning i kommunene.

Et fjerde hovedfunn er KRD's og kommunenes ulike syn på hvilken status et rundskriv fra departementet har. Kildene omtaler KRD's uttalelser som nesten på linje med forskrift og ligger høyt i rettskildesystemet. KRD selv mener tolkningen var rådgivende, og at kommunene som rettssubjekt formelt var ansvarlige for investeringene. Det er likevel vanskelig å tenke seg at kommunene ikke skulle holde seg til departementets forståelse av regelverket og den veiledning til kommunene som departementets forståelse samtidig innebar. Det var de i høyeste grad vant med å gjøre i andre saker.

På samme måte har kommunene, ikke uventet, rettet seg etter eksterne finanseksperter råd som var i tråd med departementets uttalte lovforståelse. Noe av det som kan bidra til å forklare hvorfor det gikk galt, ligger kanskje nettopp i den svakheten at man har festet lit til andres råd, uten tanke for om risikoen knyttet til rådene holdt mål.

Et femte funn er om sparebankene. De lånte bort sin troverdighet, sin trygghet og sitt gode navn og rykte, og hjalp Terra Securities inn i rådhusene. De vendte imidlertid ryggen til kommunene da det stormet som verst. Juridisk sett var de i sin rett til å gjøre dette. Tankekorset er at sparebankene selv var påtenkt å være marked for de strukturerte produktene. De fikk dem presentert, men forstod dem ikke og da fulgte de sin egen grunnregel: Forstår du ikke, kjøper du ikke.

Et siste viktig funn er at Terra-saken forstås og tolkes forskjellig avhengig av øyet som ser og hvilke forklaringsmodeller som legges til grunn. Vi har sett at ut fra en institusjonell tilnærming, kan hendelsen sees på som en systemsvikt. Det er heller ikke entydig hvor ansvaret for hendelsen egentlig bør plasseres. Også dette blir avhengig av ståsted og valg av tilnærming.

Generalisering

Utgangspunktet var å studere Terra-saken i to kommuner for å undersøke om det er mulig med generalisering til et ”større univers”, altså de øvrige Terrakommunene. Jeg tok utgangspunkt i Vik, som er typisk i kraft av å være konsesjonskraftkommune, og Haugesund som er ikke er det. Jeg systematiserte hendelsesforløp og trekk ved hvem som deltok og hvilke typer problemstillinger som var aktuelle. Selv om det er stor forskjell på type kommune, størrelse, risikoeksponering og deltakelse, endte Terra-saken likt for kommunene. En forsiktig konklusjon fra denne studien er således at årsaksforholdene til Terra-saken i kommunene må tillegges både kontekstuelle faktorer og interne faktorer. Studien og funnene mine kan således gi et visst bidrag til å skape økt forståelse av Terra-saken også i de øvrige seks kommunene.

Forslag til videre forskning

Studien var avgrenset til årene 2000-2008 og arbeidet har avdekket flere andre problemstillinger. For det første ville det være interessant å forske nærmere på ansvarsforholdene i

Terra-saken. Studien har vist at hele det kommunale styringssystemet var involvert, og diskusjonene har ennå ikke stoppet med hensyn til hvor ansvaret egentlig ligger. I et slikt studium ville det være viktig å undersøke ulike typer av ansvar; politisk, administrativ, juridisk, etc. Ansvar er ikke noe entydig begrep. Et annet interessant tema er lovlighetskontrollen med vedtak i kommunene. Hvordan er kommunene gjort i stand til å foreta slik egenkontroll generelt? Og hvordan er kommunene i stand til å foreta slik egenkontroll på fagområder hvor kommunene mangler kompetanse? Et tredje forskningstema som utkrystalliserer seg etter denne studien er kommunenes rettssikkerhet. Denne studien har til fulle vist den vanskelige balansegangen mellom sentral styring og kommunalt selvstyre. Et tema jeg har holdt utenfor i oppgaven er medias rolle. Denne er behørig dekket i Morten Hofstads bok, når det gjelder hans egen rolle som avslører av hva slags investeringer kommunene hadde kjøpt. Den dekker ikke hvilken rolle media hadde med hensyn til å påføre tilleggsbyrde på aktørene og den begrensningen av handlingsrom det representerte.

Epilog

Bestemmelsen om finansforvaltning inviterte kommunene til å opptre i et marked hvor de ikke har kompetanse. De skulle finne ut smarte måter å plassere penger, uten nærmere spesifisering av hva ”akseptabel risiko” måtte innebære.

Jusprofessor Jan Fridthjof Bernt ved Universitetet i Bergen er ikke nådig i sin dom:

”Dette var så å si å sende sauene ut blant ulvene. Våre kommuner er ikke kalibrert for det, og i de aller fleste kommunene er det også meningsløst om man prøvde å bygge opp en slik kompetanse. Paragraf 52 er en uhyrlighet. Vi burde fortest mulig komme tilbake til et system der kommunene ikke foretar slike vanskelige vurderinger”⁵⁶.

⁵⁶ Fra intervju med Jan Frithjof Bernt 2012.

11. Referanser

- Andersen, Svein S. (1997) *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Baldersheim, Harald (1993) Den nye kommunen - den politiske bedrift? . *Ledelse og innovasjon i kommunen*. Oslo, Tano.
- Bukve, Oddbjørn og Offerdal, Audun (2002) *Den nye kommunen: Kommunal organisering i endring*, Oslo, Samlaget.
- Christensen, Tom (2010) *Forvaltning og politikk*, Oslo, Universitetsforl.
- Cohen, Michael D., March, James G. og Olsen, Johan P. (1972) A Garbage Can Model of Organizational Choice” *Administrative Science Quarterly* 17.
- Egeberg, Morten (1984) *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*, Oslo, Aschehoug.
- Egeberg, Morten, Olsen, Johan P. og Sætren, Harald (1978) Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. I Olsen, Johan P. (red.) *Politisk organisering*. Bergen, Universitetsforlaget.
- Fimreite, Anne Lise (2003) Velferdsstat og lokaldemokrati - uforenlige størrelser? *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift* 19, 334-358.
- Fimreite, Anne Lise (2005) Reorganiseringsteori - hvorfor kommer kommunene aldri i mål? I Rose, Lawrence (red.) *Det kommunale laboratorium*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Fimreite, Anne Lise og Grindheim, Jan Erik (2007) *Offentlig forvaltning*, Oslo, Universitetsforl.
- Flo, Yngve (1999) *Staten ut til folket: Desentralisering som styrings- og forvaltningspolitisk strategi 1945 til 1975*, Bergen, LOS-senteret.
- Grønmo, Sigmund (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen, Fagbokforl.
- Gråseth-Nesbakk, Levi og Kjærland, Frode (2009) Utfordringer med kommunal finansforvaltning - en systemteoretisk tilnærming. *Magma*, 8.
- Hofstad, Morten (2008) *Eventyret om Terra og de åtte små kommunene som dro til Wall Street for å bli rike*, Oslo, Hegnar Media.
- Jacobsen, Knut Dahl (1978) *Teknisk hjelp og politisk struktur / en studie av norsk landbruksforvaltning 1874-1899*, Bergen, Universitetsforlaget.
- Jenssen, Synnøve (2011) Hierarkisk styring eller partnerskap? Konsultasjonordningen mellom staten og kommunene (KS) i Norge - en ny arena for top-down-styring eller bottom-up-påvirkning? . *Nordiske Organisasjonsstudier*, 13 29-52.
- Jøntvedt, Marius A. (2011) Terrasaken. Norske kommuner i finanskrisen. *Masteroppgave Sosiologi og Samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo*
- Kingdon, John W. (2003) *Agendas, alternatives, and public policies*, New York, Longman.
- Knutsen, Sverre, Lange, Even og Nordvik, Helge W. (1998) *Mellom næringsliv og politikk : Kreditkassen i vekst og kriser : 1918-1998*, [Oslo], Universitetsforl.
- KPMG (2008) Vurdering av Haugesund kommunes beslutningsprosesser og vedtak i "Terrasaken". .
- Lowi, Theodore J. (1964) American Business, Public Policy, Case-studies and Political Theory. *World Politics*, 16, 677-715.
- Læg Reid, Per, et al. (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte*, Oslo, Universitetsforl.
- Løding, Tomas Hostad (2010) "Terrarisme" og finansiell alkymi. Om den kommunale sektorens finansialisering. *Masteroppgave ved Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen*.
- March, James G. og Olsen, Johan P. (1989) *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*, New York, Free Press.

- March, James G., Olsen, Johan P. og Christensen, Søren (1976) *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen, Universitetsforlaget.
- Mauland, Helge og Aastvedt, Ailin (2008) Finansielle instrumenter i kommuneregnskapet : Terra-saken og kommune-Norge. *Revisjon og regnskap*, 78, 16-25.
- Meckstroth, T.W. (1975) Most different and most similar systems: A study in the logic of Comparative Inquiry. *Comparative political studies*, 8, 132-157.
- Offerdal, Audun (1992) *Den politiske kommunen*, Oslo, Samlaget.
- Olsen, Johan P. (1972) Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice. *Scandinavian Political Studies Yearbook*, 7.
- Olsen, Johan P. (1978) *Politisk organisering : organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*, Bergen, Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988) *Statsstyre og institusjonsutforming*, [Oslo], Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1989) *Petroleum og politikk : det representative demokratiets møte med oljealderen*, [Oslo], TANO.
- Olsen, Johan P. (2005) Time to rediscover bureaucracy. *Arena Center for European studies, University of Oslo*
- Riksrevisjonen (2008) Rapport: Behandling og oppfølging av Vik-brevet i Kommunal- og regionaldepartementet (Terrasaken).
- Roness, Paul G. (1997) *Organisasjonsendringar : teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*, Bergen-Sandviken Bergen, Fagbokforl. : LOS-senteret.
- Rose, Lawrence og Baldersheim, Harald (2005) *Det Kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, Bergen, Fagbokforl.
- Røvik, Kjell Arne (2007) *Trender og translasjoner : ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo, Universitetsforl.
- Selznick, Philip (1957) *Leadership in administration : a sociological interpretation*, Evanston, Ill., Row, Peterson.
- SF Revisjon, Sogn og Fjordane (2008) Terra og Vik kommune. Kva hende og kvifor hende det? Ei kartlegging.
- Skarstein, Rune (2009) Finanskrisas bakgrunn. Etikk i praksis. *Nordic Journal of Applied Ethics*
- Weber, Max (1971) *Makt og byråkrati*, Oslo, Gyldendal Norsk Forlag.
- Yin, Robert K. (1989) *Case study research : design and methods*, Newbury Park, Sage.
- Yin, Robert K. (1994) *Case Study Research: Design and Methods*, Newbury Park, Sage.
- Østerud, Øyvind (2007) *Statsvitenskapelig leksikon*, Oslo, Universitetsforl.
- Østerud, Øyvind, Tranøy, Bent Sofus og Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 (2001) *Den Fragmenterte staten : reformer, makt og styring*, Oslo, Gyldendal akademisk.

Andre dokumenter

Fylkesmannen i Rogaland, 2008. *Haugesund kommune – lovlighetskontroll av finansforvaltningsreglementet og investeringsavgjørelser – Terra Securities ASA*. Stavanger: Fylkesmannen.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2008. *Vik kommune – lovlegkontroll av finansforvaltningsreglemente og investeringsavgjerder – Terra Securities ASA*. Leikanger: Fylkesmannen i Sogn og Fjordane

Gjensidige Nor Kapitalforvaltning, 02.05.2000. *Tilbud om aktiv forvaltning av kommunens låneportefølje*.

Haugesund Kommune, Rådmannen 10.05.2000. *Avtale om aktiv forvaltning av kommunens låneportefølje*.

Haugesund Kommune, Rådmannen. 12.1.2004. Sak 04/00325 *Rekonstruering av utbytte fra Haugaland Kraft*. Formannskapetets innstilling.

Haugesund kommune, Rådmannen. 25.02.2004. *Finansstrategi for Haugesund kommune*.

Kommunal Rapport 20.2.2008

Kommunal- og regionaldepartementet, 2002. *Om finansielt sal av konsesjonskraft og forholdet til kommunelova §§ 50 nr1 og 59 nr. 1*.

Kontroll- og Konstitusjonskomiteen (2007-2008). Dokument nr. 3: 11 *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av behandling og oppfølginga av Vik-brevet i Kommunal- og regionaldepartementet ("Terra-saken")*.

Kredittilsynet, 2007. *Forvarsel om tilbakekalling av tillatelse*. Oslo: Kredittilsynet

Kredittilsynet, 2008. *Terra Securities ASA – Anmodning om pålegg om vinningsavståelse*. Oslo: Kredittilsynet.

KPMG (2008). *Vurdering av Haugesund kommunes beslutningsprosesser og vedtak i "Terra-saken"*. Oslo: KPMG

Kommuneloven. Lov 1992-09-25 nr 107: *Lov om kommuner og fylkeskommuner*

Ot.prp.nr.43 (1999-2000) Om lov om endring i lov 25. september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner.

Royal Courts of Justice, London, 27.05.2010. Dom i sak mellom Haugesund kommune og Depfa bank og Wikborg Rein & Co.

Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens undersøkning og behandling og oppfølging av Vik-brevet i Kommunal- og regionaldepartementet ("Terra-saken")*. Dokument nr 3:11 (2007-2008). Oslo: Riksrevisjonen.

SF-revisjon (2008). *Forvaltningsrevisjon. Overordna analyse – Vik kommune*. Leikanger.

SF Revisjon (2008). *Terra og Vik kommune. Kva hende og kvifor hende det? Ei kartlegging*. Leikanger

Terra Fonds ASA (2001). *Dokumentasjon av prosess ved restrukturering av konsesjonskraft*. Vedlegg 1: Riksrevisjonens undersøkning av behandling og oppfølging av Vik-brevet i Kommunal og Regionaldepartementet ("Terra-saken") Dokument nr 3:11 (2007-2008). Oslo: Riksrevisjonen.

www.fylkesmannen.no

Tabelloversikt

Tabell I: Hovedtrekk ved ulike teoretiske tilnærmingen.....	s. 35
Tabell II: De viktigste dokumentene som ligger til grunn for studien	s. 44
Tabell III: Vik kommune 1. Initiativfasen (2000-2004) - aktører og handlinger	s. 49
Tabell IV: Aktører og handlinger i forbindelse med at lovligheten av lån bestrides... s.	53
Tabell V: Haugesund kommune. Initiativfasen (2000–2004) aktører og handlinger ..s.	56
Tabell VI: Vik kommune. Forvaltningsfasen (2003-2007) aktører og handlinger	s. 67
Tabell VII: Finanskrisefasen. Oversikt over aktører og handlinger.....	s. 74
Tabell VIII: Oppsummering av fasene i aktiviserings- og defineringsprosessen	s. 84
Tabell IX: Oppsummering likheter og ulikheter mellom Vik og Haugesund	s. 89
Tabell X: Skjematisk oversikt over perspektivenes forklaringskraft	s. 98