

# HVORDAN KAN VI FORSTÅ KOMPLEKSE POLICYPROSESSER I FORVALTNINGEN AV OFFENTLIGE RESSURSER?

En teoretisk – empirisk casestudie av Kraftfondssaken i  
Trondheim Kommune

Av

Hans Kristian Knudsen

Og

Gunn Nancy Skjørland

Avhandling avlagt ved

Handelshøjskolen i København for graden

Master of Public Administration 2011



## **Innholdsfortegnelse**

Forord .....	4
Sammendrag .....	5
Abstract .....	6
Del I, Tematisk bakgrunn, Problemstilling og teoretisk forankring.....	7
Kapittel 1: Innledning .....	8
1.1: Bakgrunn for valg av tema.....	8
1.2: Problemstilling.....	10
Kapittel 2: Hvordan kan vi fortolke empirien – noen teoretiske perspektiv.....	11
2.1: Meningsskapning.....	11
2.1.1: Storytelling .....	17
2.2: Institusjonell teori – som analysestrategi .....	18
2.2.1: Institusjonelt entreprenørskap .....	19
2.2.2: Legitimitet .....	22
2.3: Systemteori .....	23
2.4: Teoretisk analysemodell.....	24
Del II, Forskningsmetode.....	25
Kapittel 3: Metodevalg og gjennomføring .....	25
3.1: Vitenskapsteoretisk ståsted .....	25
3.1.1: Ontologi.....	26
3.1.2: Epistemologi.....	27
3.1.3 Induktiv - Deduktiv .....	28
3.1.4: Individualisme - Holisme .....	29
3.2: Undersøkellesprosessens 8 faser.....	29
3.2.1: Valg av undersøkelsesdesign.....	30
3.2.1.1: Case eller små-N studier?.....	30
3.2.2: Valg av metodisk tilnærming.....	32
3.2.3:Valg av metode og utvikling av instrumenter for datainnsamling.....	33
3.2.3.1:Det åpne individuelle intervjuet.....	33
3.2.3.2: Dokumentundersøkelser .....	36
3.2.4: Utvalg av enheter .....	37
3.2.5: Valg av analyseverktøy .....	39
3.2.6: Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet .....	40
Del III, Analyse, konklusjon og perspektivering.....	43

Kapittel 4: Analyse og diskusjon .....	44
4.1: Innledning .....	44
4.2: Policyprosessen .....	47
4.2.1 Oppsummerende analyse og konklusjon .....	60
4.3: Institusjonelt entreprenørskap.....	61
4.3.1: Oppsummerende analyse og konklusjon .....	65
4.3.1: Legitimitet .....	66
4.3.2: Oppsummerende analyse og konklusjon .....	69
4.4: Meningsskaping.....	71
4.4.1: Oppsummerende analyse og konklusjon .....	91
4.4.2: Storytelling .....	93
4.6: Avsluttende betraktninger gjennom systemteori .....	96
Kapittel 5:Konklusjon.....	99
Kapittel 6: Perspektivering .....	101
Litteraturliste.....	103
Vedlegg 1:.....	105
Vedlegg 2:.....	109

## **Forord**

Fra vi møttes på Finnsås en januardag i 2009, har vi som MPA-studenter jobbet fram mot denne dagen. Det har vært en intens periode med mange store opplevelser og tidvis høyt arbeidspress.

Siden oktober 2010 har vi arbeidet med denne avhandlingen, og tida har vært fylt med både opp- og nedturer. Likevel sitter vi igjen med opplevelsen av at vi er utrolig privilegerte som har fått denne muligheten til å fordype oss i en så spennende og kompleks case som Kraftfondssaken.

Prosjektet vårt har periodevis vært slitsomt og til tider altoppslukende og vi har vært utrolig heldige som har hatt gode støttespillere rundt oss. Det er mange som fortjener en stor takk for tålmodigheten de har vist oss, både på jobb og spesielt på hjemmebane.

Vi vil først og fremst rette en stor takk til våre informanter som har stilt sin tid tilgjengelig for oss og svart på alle spørsmålene vi har hatt. Det hadde vært tilnærmet umulig for oss å fullføre dette prosjektet uten deres velvillighet!

En stor takk rettes også til vår veileder og mentor, Jan Ole Vanebo, som i hele perioden har vist stor entusiasme for prosjektet vårt og som har vært fullstendig uunnværlig for oss i denne prosessen. Du har bydd på din kunnskap og tålmodig veiledet oss til avslutningen av denne MPA-reisen. Vi vil også takke deg for at du har “holdt oss i ørene” og sendt oss en purring når du har ment at det har vært på sin plass.

Til slutt vil vi takke våre kjære som har stilt opp med tid der vi har vært fraværende. Uten dere hadde vi ikke på noen måte kunnet gjennomføre dette studiet! Tusen takk også til Truls, Cornelia, Sander og Leonora som endelig får foreldre på fulltid igjen, det gleder vi oss til.

Trondheim, 29. mars 2011

Hans Kristian Knudsen og Gunn Nancy Skjørland

## Sammendrag

I denne avhandlingen vil vi presentere en teoretisk-empirisk casestudie av Kraftfondssaken i Trondheim Kommune. Vår intensjon med prosjektet har vært å forsøke å finne svar på hvordan vi kan forstå komplekse policyprosesser i forvaltningen av offentlige ressurser.

Vår motivasjon for å gjennomføre denne studien har vært den brede medieomtalen Kraftfondssaken har fått samt den store interessen saken har skapt blant byens borgere.

Dataene i undersøkelsen vår er samlet inn gjennom intervjuer med sentrale aktører i forvaltningen av Kraftfondet. I tillegg har vi gjennomgått sakspapirer fra den politiske behandlingen av Kraftfondet samt referater fra internmøter og ekspertpanelet. I tillegg har vi fått tilgang til samme datamaterialet som Adresseavisen har fått i forbindelse med sin dekning av saken. Videre har vi valgt å analysere funnene våre ved hjelp av en teoretisk analysemodell som blir presentert i teorikapittelet.

De viktigste teoretiske forankringene i denne avhandlingen er Weicks teori om meningsskaping og ny-institusjonell teori forankret i Scott og Hardy & Maguire. I tillegg har vi valgt Niklas Luhmanns systemteori for å sette aktørenes roller i perspektiv.

Gjennom undersøkelsen vår har vi funnet ut at det er knyttet store utfordringer til å bygge nye robuste institusjoner i offentlig sektor. En av hovedutfordringene er å forvalte fellesskapets ressurser på en forsvarlig måte og samtidig være konkurransedyktig i det private markedet. Niklas Luhmann hevder at *“operativt sett kan politikken ikke drive butikk, og erfaringene med tilsvarende forsøk gjør det lite tilrådelig å endre på dette”* (Reese-Schäfer 2009:107). For oss kan dette virke som et paradoks siden Bystyret, etter finanskrisen, har formalisert hierarkiet i kommunen og gjennom dette skjerpet kontrollen med forvaltningen av Kraftfondet.

I Kraftfondssaken blir historiefortelling et sentralt element. Det har gjennom våre undersøkelser blitt klart at det er den aktøren som forteller den mest troverdige historien som vinner kampen om den autoriserte virkelighetsforståelsen.

Adresseavisen har vært en sentral aktør i framstillingen av Kraftfondssaken i det offentlige rom. Gjennom sin dekning av saken har avisen i stor grad kunne styrt hvem som har fått tilgang til å uttale seg offentlig og hvordan de ulike historiene har blitt fremstilt.

***“Dette er ikke daytraining”***

## **Abstract**

In this thesis, we present a theoretical-empirical case study of the Power Fund case in Trondheim municipality. Our intention has been to find answers to how we can understand complex policy processes in the management of public resources.

Our motivation for conducting this study has been the widespread media discussion the Power Fund case has received and the great interest the case has created among the citizens of Trondheim.

The data in our study is gathered through interviews with key actors in the management of the Power Fund. In addition, we have gone through sufficiently amounts of legal papers from the handling of the Power Fund in the City Council and the transcripts from both internal meetings and the expert-panel. In addition, we have gained access to the same data as Adresseavisen has received in association with their coverage of the case. We have chosen to analyze our findings using a theoretical model of analysis presented in the theory chapter.

The main theoretical anchors in this thesis are Weick's Sensemaking theory and neo-institutional theory rooted in Scott and Hardy & Maguire. In addition, we have chosen Niklas Luhmann's System theory in an attempt to put the actors' roles in perspective.

Through our study we found that it is very difficult to build new, robust institutions in the public sector and one of the main challenges is to manage public resources in a responsible manner and at the same time be a competitive player in the private market. Niklas Luhmann argues that *"in operational terms, politics do not engage well in business, and experience with similar experiments suggests that it is not advisable to change this in the future"* (Our translation, Reese-schäfer 2009:107). For us this seems like a paradox since the City Council, after the financial crisis, has formalized hierarchy in the organization and through this tightened control over the management of the Power Fund.

In the case of the Power Fund, storytelling is a central element, and it has in our research become apparent to us that it is the actor who tells the most plausible story that is most likely to win "the encounter of the authorized reality".

Adresseavisen has been a key actor in the public presentation of the Power Fund case in the public sphere. Through its coverage of the case, the newspaper has to a large extent been in control concerning who had access to speak publicly in the case and how the different stories have been told.

***"This is no day training"***

## **Del I, Tematisk bakgrunn, Problemstilling og teoretisk forankring**

Del I av denne avhandlingen består av et innledningskapittel og to påfølgende kapitler med utdypning av den tematiske og teoretiske bakgrunnen for masteravhandlingen.

I innledningen vil vi gjøre rede for hvorfor vi har valgt Kraftfondssaken i Trondheim som utgangspunkt for oppgaven vår. Videre vil vi presentere problemstillingen samt de to forskningsspørsmålene som avhandlingen søker å besvare. Til slutt vil vi gjøre rede for vår teoretiske forankring.

Kapittel 2 tar for seg de teoriene vi vil anvende som rammeverk når vi skal presentere og fortolke empirien vår. I denne avhandlingen vil vi anvende institusjonell teori blant annet basert på Scott, meningsskapingsteori fra Weick samt Luhmanns systemteori. I tillegg har vi funnet det formålstjenlig å trekke inn momenter om Storytelling, og hvordan dette anvendes som et lederverktøy i virksomheter.

# Kapittel 1: Innledning

## 1.1: Bakgrunn for valg av tema

I desember 2001 solgte Trondheim kommune, Trondheim energiverk AS til Statkraft AS.

Nesten 10 år senere, 17.2.2010, presenterte Adresseavisen overskriften *“Slik ble 600 mill satt på spill”* og fortsatte *“Det startet med et lovbrudd. Deretter fulgte rolleblandinger og usynlige beslutninger. Les historien om hvordan arvesølv i Kraftfondet kan havne hos investeringsbanken J.P. Morgan i New York”*. Dette var begynnelsen på en offentlig debatt rundt forvaltningen av Trondheim kommunes Kraftfond (TKK). Den endte med at rådmannen trakk seg fra sin stilling samt en høring av de involverte aktørene i forvaltningen av Kraftfondet. I etterkant av sin dekning av Kraftfondssaken reiste journalistene i Adresseavisen rundt med følgende presentasjon:

### ***“Kraftfondet – Trondheims Terra-sak som endte med Rådmannens exit og åpen høring”***

Ofte brukes betegnelsen “den fjerde statsmakt” om pressen i Norge. En av årsakene til dette kan være at en av pressens hovedoppgaver er å være ”kritiker og overvåker” i forhold til det som skjer i det offentlige rom. Men dette er ikke pressens eneste oppgave. Den skal også tjene penger og salget av aviser øker dersom de kan presentere “sensasjonelle” saker. Kan dette gå ut over objektiviteten?

Adresseavisen har vært en betydelig bidragsyter til den offentlige debatten rundt forvaltningen av Kraftfondet i Trondheim. Som byens “hovedavis” besitter den mye makt som premissleverandør for hvilke saker som skal bli offentlig kjent. Etter vår oppfatning har dens dekning av Kraftfondssaken hatt betydning for hvilken forståelse byens borgere har av saken. Dersom vi går inn i det materialet Adresseavisen har presentert i Kraftfondssaken, synes vi å se at deres journalistikk har dreid seg om å avdekke “skandaler” og feil i forvaltningen av Kraftfondet. Tabloide overskrifter i Adresseavisen i perioden saken har vært belyst, har blant annet vært: *“Blått lys for rådmannen”* (Adresseavisen 19.2.2010), fulgt opp med *“Luksus verden rundt med Kraftfondet”* (Adresseavisen 11.3.2010) og *“Forhandlingsmøte var gratistur med kona”* (Adresseavisen 24.4.2010).

Mange oppfatter nyhetene som presenteres i media for “sannhet”, men kan det være en sannhet med modifikasjoner? Har Adresseavisen monopol på å skape den autoriserte virkelighetsforståelsen?



En utfordring for offentlig sektor på 2000-tallet er å bygge offentlige institusjoner som skal forvalte fellesskapets ressurser på en forsvarlig måte. I tillegg skal institusjonen operere i det private markedet på like vilkår som private aktører og være robust nok til å håndtere globale konjunkturer som for eksempel finanskrisen i 2008.

Oppbyggingen av slike institusjoner omtaler vi som institusjonelt entreprenørskap.

Opprettelsen av TKK er et eksempel på dette.

Videre i denne avhandlingen vil begrepene CDO-produkter (Collateralized Debt Obligations, vår oversettelse: pantsatt gjeldsforpliktelse) og risiko være sentralt. I sin avhandling *Analyse af risikostrukturen i CDO'er* (2009) omtaler Wenche Bech risikoen i CDO produktene, og uttaler “*at det er siden finanskrisen startet i 2007 at man har blitt klar over hvor undervurdert risikostrukturen i CDO-produkter har vært*”. Da kan vi stille spørsmålet; hva er risiko, hvem definerer hva som er høy eller lav risiko, og hvilken risiko må man ta for å nå det politiske kravet til avkastning?

All medieomtalen om Kraftfondet samt kompleksiteten som saken representerer har fanget vår interesse. Vi ønsker med denne avhandlingen å gjennomføre en teoretisk og empirisk studie av Kraftfondssaken.

## **1.2: Problemstilling**

Intensjonen med dette prosjektet er å søke å finne ny kunnskap om Kraftfondssaken. Vi ønsker, gjennom teori og empiri, å se på sammenhengene mellom de institusjonelle utfordringene som ligger i å bygge nye institusjoner. Samtidig vil vi både studerer den komplekse policyprosessen som har forløpt samt hvordan meningsskapingen i saken har funnet sted.

Dette gir oss følgende problemstilling:

### ***Hvordan kan vi forstå komplekse policyprosesser i forvaltningen av offentlige ressurser?***

For å besvare denne problemstillingen har vi i tillegg formulert følgende forskningsspørsmål:

Forskningsspørsmål 1:

Hvordan er policyprosessen håndtert med krav til avkastning, risiko, legitimitet og kompleksitet i forvaltningen av offentlige midler som en rasjonell prosess?

Forskningsspørsmål 2:

Hvordan kan vi forstå policyprosessen som en meningsskapende prosess?

En policy kan forstås som de mekanismer som blir konstruert for at noe, for eksempel Kraftfondet, skal nå bestemte mål.

Vi har valgt å dele policyprosessen opp i fem elementer, hvorav det første omtales som agendasetting. Her blir en sak satt på dagsorden, i vår case; Kraftfondet. Videre har vi policyformulering, som blant annet dreier seg om å stille spørsmål som “skal vi ha en politisk behandling vedrørende salg av Trondheim energiverk?”, “hvor mye skal selges” og så videre. Det tredje elementet i policyprosessen omhandler vedtak. I Kraftfondets policyprosess, har det vært flere vedtak som har vært avgjørende for oppbyggingen og forvaltningen av Kraftfondet. Det første av dem, var spørsmålet i styret i Trondheim energiverk, vedrørende politisk behandling av et mulig salg. Dersom utfallet av voteringen hadde vært “nei” ville saken blitt avsluttet. Element fire i policyprosessen omhandler implementeringen av de policyene som har blitt vedtatt tidligere i prosessen. Avslutningsvis i policyprosessen finner vi evalueringen. I denne fasen av prosessen blir de tidligere elementene vurdert. I Kraftfondssaken er et godt eksempel på policyevaluering, den offentlige høringen som ble gjennomført.

## Kapittel 2: Hvordan kan vi fortolke empirien – noen teoretiske perspektiv

### 2.1: Meningsskaping

Gjennom sin teori om meningsskaping (Sensemaking) har Karl Weick tilført betydelig kunnskap og forståelse både om individers oppfattelse av seg selv og hvordan disse skaper mening ut ifra omgivelsene. Videre legger han vekt på hvordan organisasjoner oppfatter seg selv i forhold til sine omgivelser og hvordan en organisasjon responderer på omgivelsene. På det organisasjonsmessige planet vektlegger Weick subjektive erfaringer framfor objektiv realitet og på denne måten blir fokuset skjøvet fra organisasjoner til organisering.

På individnivå mener Weick (1995) at meningsskaping begynner med en meningsskaper. I sitatet *"Hvordan kan jeg vite hva jeg tenker før jeg ser hva jeg sier?"* peker alle pronomenene tilbake til personen som utfører meningsskapingen.

Videre hevder Weick at individet er en typisk diskursiv konstruksjon. Identiteter er satt sammen av samhandlingsprosesser. Å skifte mellom samspill er å skifte mellom definisjoner av "selv". Derfor er meningsskaperen i seg selv et evigvarende puslespill i kontinuerlig endring (redefinering) samtidig som personen presenterer forskjellige "selv" til andre og forsøker å avgjøre hvilket selv som er passende.

I følge Weick (2001) er meningsskaping en prosess av forpliktende fortolkninger, og han støtter seg på Salancik og Pfeffer (1978) som hevder følgende:

“Commitment binds an individual to his or her behavior. The behavior becomes an undeniable and unchangeable aspect of the person’s world, and when he makes sense of the environment, the behavior is the point on which constructions or interpretations are based. This process can be described as a rationalizing process, in which behavior is rationalized by referring to features of the environment which support it. Such sense-making also occurs in a social context in which norms and expectations affect the rationalizations developed for behavior, and this can be described as a process of legitimating behavior. People develop acceptable justifications for their behavior as a way of making such behavior meaningful and explainable.”

Teorien om meningsskaping forutsetter at de fleste handlinger er sosiale, og hevder at dette har noen viktige konsekvenser. For det første, legger Weick (2001) vekt på, vil man oppnå samhandling heller enn enkelthandlinger når mennesker blir bundet til handlingene. For det andre så vil samhandling skape sine egne vilkår for forpliktelse mellom de samhandlende og søket etter rettferdiggjøring intensiveres.

Weick definerer organisering som det som *”retter seg mot nødvendig informasjonsbehandling for å kunne håndtere tvetydighet og usikkerhet”* (Busch et al. 2003:53). Videre blir organisasjoner beskrevet som prosesser av sammenhengende atferdsmønstre som *”definerer repetitiv, gjensidig avhengig atferd mellom to eller flere aktører”*.

Weick (2001) hevder at mennesker reagerer kraftig på endringer i omgivelsene (Ecological Change). Dette kan være uventet forekomst av irrelevante objekter eller uventet fravær av viktige objekter. Dette er alle uvanlige hendelser som mennesker prøver å normalisere gjennom meningsskaping.

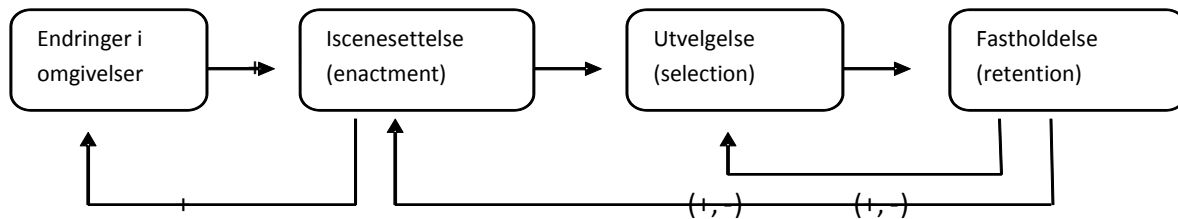
Strukturering, består i følge Weick (2001) av to forskjellige mønstre, og forholdet disse imellom. Det første mønsteret beskriver Weick som uformelle strukturer, makt og innflytelse til å handle eller sosiale konstruksjoner som består av samhandlingsmønstre som stabiliserer mening ved å skape felles fortolkningskjema. Det andre mønsteret blir både omtalt som strukturering, kontekstuelle begrensninger eller som et redskap som omfatter dominante meninger. Dette refereres som et rammeverk av roller, regler, prosedyrer, rutiner og ledelsesrelasjoner som reflekterer og legger til rette for mening. Weick (2001:116) viser til Ranson et al. (1980:5) som hevder at

skjema med dype strukturer som blir tatt for gitt av organisasjonens medlemmer, setter dem i stand til å gjenkjenne, tolke og beherske uvante og uforutsette situasjoner og derfor kontinuerlig gjenskape de meningsfulle strukturelle formene under samhandlingsprosessen (vår oversettelse).

I meningsskappingsprosessen antas det at nye begivenheter fører til man utløser kollektive anstrengelser for å begrense tvetydighet. Individene eksponeres for mange ulike begivenheter og de får muligheten til å tilskrive disse begivenhetene mening. Dette blir igjen til en del av erfaringsgrunnlaget til individet. Weick deler inn prosessen for meningsskaping i tre deler:

- Enactment (iscenesettelse)
- Selection (utvelgelse)
- Retention (fastholdelse)

For å klargjøre menings-skapingsprosessen har Weick utarbeidet en modell som forklarer prosessen trinn for trinn:



**Modell 1. Menings-skapingsprosessen Busch et al. 2003:54**

### **Enactment – Iscenesetting i Kraftfondet**

Bokstavelig talt, hevder Weick (2001:188), kan “enactment of an environment (iscenesette omgivelsene)” “bety å skape tilsynelatende omgivelser” eller “å simulere omgivelser med tanke på (re)presentasjon “. Medlemmene i en organisasjon kan handle som om de “har” omgivelser, skape tilsynelatende omgivelser eller simulere omgivelser av hensyn til virksomheten. Videre kan iscenesettelse ha betydningen “variasjon”, men ordet foretrekkes fordi det i større grad fanger opp den aktive rollen som man antar aktørene i organisasjoner spiller når man ser på “skapingen” av omgivelser som er førende for alle aktører i organisasjonen. ”Når forskjeller oppstår i en erfaringsstrøm, foretar aktørene handlinger for å isolere disse endringene for nærmere undersøkelse” (Busch et al. 2003:54).

Menings-skaping involverer (ofte) individer som ser på sine handlinger i retrospekt for “å finne ut av” hva de har gjort og hva meningen med handlingen var.

Generelt, sier Weick (2001), vil organisasjoner som blir stilt overfor komplekse, uforutsigbare omgivelser ofte har komplekse strukturer inkludert høy differensiering mellom enheter i tillegg til høy desentralisering av beslutningsmyndighet.

For å definere “menings-skapingsmekanismen” støtter Weick seg til Piaget, som hevder at “...det innledende universet (hos en person) ikke er et nettverk av kausale sekvenser, men en enkel samling av hendelser som blir framstøtet i forlengelse av hans egen aktivitet” (vår oversettelse). I følge Weick er den nærmeste tilnærmingen til iscenesettingsprosessen ligger i ordene “framstøtet i forlengelse av sin egen aktivitet” og at bildet av “framstøting” tyder på at ting ikke er bundet, men at ting endres som en konsekvens av individets handlinger. I følge Weick blir konsekvensen av dette at en person “vet” det han først har gjort.

Tidligere i kapitlet viste vi til Weicks tanker om individet som meningsskaper og sitatet “*Hvordan kan jeg vite hva jeg tenker før jeg ser hva jeg sier?*”. Dette hevder Weick (2001) også kan overføres til en organisasjon på følgende måte: “*An organization can never know what it thinks before it sees what it does*”. I dette legger Weick at det organisasjonen sier og gjør skaffer en framstilling som kan bli undersøkt og reflektert over i etterkant for å forstå det som skjer. På denne måten vil kunnskap om det man tenker bli lagret i “fastholdelsesprosessen” (retention) i form av iscenesatte omgivelser (enacted environments). På bakgrunn av dette kan vi si at iscenesatte omgivelser er “det som er igjen” etter at meningsskaping har funnet sted og som igjen blir fastholdt som ervervet kunnskap. I tillegg, hevder Weick (2001) at tidligere iscenesetting av spesifikke omgivelser kan hemme ny iscenesetting fordi man er bundet opp i gamle årsakskart.

En annen tilnærming til iscenesetting viser Weick (2001:193) når han støtter seg til Cambell (1974) når han hevder at iscenesetting er den organisasjonelle motsatsen til “uberrettiget” variasjon og er ofte bare “*weakly constrained by retention and causalmaps*”. Dersom man legger dette synspunktet til grunn, vil meningsskaping iscenesettes som “patterned voluntary” eller som det frivillig å følge et mønster på en litt uvøren måte.

En avgjørende egenskap i forhold til årsakskart (causalmaps), er i følge Weick (2001) at dets validitet ikke kan bevises gjennom et logisk resonnement. Det eneste man kan si er at den konklusjonen man kommer fram til og fastholder i et årsakskart er like sannsynlig, mulig og rimelig som noen annen konklusjon man kunne kommet til. Derfor, hevder Weick (2001:195) at:

... when it is stated that an imposed structure is reasonable, that description carries a great deal of meaning. It means that we are talking about inductions rather than deductions, about likelihoods rather than certainties, about contingencies rather than necessities, about plausible explanations rather than proofs, about exceptions rather than uniformities, about invention rather than discovery, and about the pragmatically sensible rather than the strictly logical. Reasonableness, not accuracy, is the topic of interest in enacted sensemaking.

## **Selection**

Weick (2001) hevder at både innenfor meningsskaping og organisering ofte er vanskelig å separere iscenesetting og utvelgelse (selection). Fortolkning, forskjønnelse, variasjon og improvisasjon er former for iscenesettelse og som varierer i forhold til hvor avhengige de er av “manus” eller fortolkningskjemaer. Weick (2001:237) støtter seg igjen til Cambell (1965) når han omtaler utvelgelse som “justified variation” (rettferdiggjort variasjon). Videre hevder Weick (2001:237) at utvelgelse handler om å gi et svar på det alltid tilstedeværende spørsmålet “hva handler dette om?”. For å kunne besvare dette spørsmålet hevder Weick at

både enkeltindivider og grupper gjennomgår gamle stikkord, merker dem og kobler dem sammen. Dette resulterer ofte i troverdige historier som oppfattes som gode nok til å holdes fast ved og som bidrar til å utvide kretsen av interesserte parter. Weick hevder videre at i meningsskaping vil utvelgelse (selection) forekomme når nåværende iscenesetting sammenfaller med tidligere “troverdige historier” (årsakskart) og at man da fastholder de “historiene” som passer best med tidligere forståelse.

Også Busch et al. (2003:55) omtaler utvelgelse, og mener at dette *involverer tilknytning av forskjellige strukturer på fortolkede, tvetydige, eksponerte, begivenheter (“displays”) i et forsøk på å redusere deres tvetydighet*”. Ofte har disse strukturene en form av årsakskart som inneholder koblede variabler, disse årsakskartene har blitt til som et resultat av tidligere erfaringer. Når det viser seg at disse kartene har vært meningsfulle i tidligere tilfeller er det lett å benytte disse igjen, da de kan gi en fornuftig fortolkning over situasjonen eller en økt grad av forvirring og fungere som oppskrifter. Isteden for å fokusere på atferd og individ velger seleksjonsprosessen fortolkningskjemaer. Igjennom dette kan det vise seg at årsakskart viser seg å redusere tvetydigheten ved noen begivenheter og andre øker den. Ofte så velger man kartene som er til hjelp i den gitte situasjonen og man kan dermed eliminere de andre.

Weick (2001) hevder at mennesker forsøker å tolke hva de har gjort, definere hva de har lært og løse de utfordringene som ligger foran dem. Videre hevder han at fortolkning er et kritisk element som skiller menneskelige organisasjoner fra systemer på lavere nivå. Organisasjonen, sier Weick, er åpne sosiale systemer som bearbeider informasjon fra omgivelsene.

Organisasjonen har kognitive system og hukommelse. Individuer kommer og går, men til tross for dette vil organisasjonen bevare kunnskap, atferd, mentale kart og normer og verdier over tid. Weick hevder at vi kan se på organisasjoner som en serie av innkapslede systemer hvor hvert delsystem forholder seg til ulike ytre områder. Videre hevder Weick (2001:244) at fortolkning er prosessen hvor vi oversetter hendelser, utvikler fortolkningsmodeller, forstår meningsinnholdet og setter sammen konseptuelle planer blant nøkkelpersoner. For å forstå de ulike fasene i en organisasjons læringsprosess, har Weick utviklet en modell. Denne vil vi beskrive og anvende i analysekapitlet for å synliggjøre Bystyrets læringsprosess i forvaltningen av offentlige ressurser.

## **Retention**

I følge Weick (2001), består organisasjonens hukommelse av det som blir oppfattet som meningsfylt i iscenesettingen og som passer godt inn med tidligere fortolkninger. Disse meningene, ofte i form av årsakskart, er kilden til kultur og strategi for en organisasjon på den ene siden og til identitet og kontinuitet for enkeltindivider på den andre (Weick 2001:305).

Videre hevder Weick, at suksessfull meningsskaping kulminerer i mening som plasserer øyeblikket i årsakssammenheng med tidligere hendelser.

Busch et al. (2003:55) viser til at fastholdelse ”involverer rett frem lagring av produktene ved den suksessfulle meningsskapingen”. Dermed blir ”enacted environment” i følge Weick et sammendrag av tidligere tvetydige eksponeringer som er sammenhengende og avsluttet. Dette gir et bilde av en meningsfull side av hva tvetydighetene handler om uavhengig av andre potensielle versjoner av hva tvetydigheten kunne vært.

Et årsakskart utvikles i følge Weick (2001:312) når sinnet reflekterer over erfaringer, konstruerer begrep i form av variabler for så å skape koblinger mellom disse variablene. Når disse variablene er sammenkoblet blir de meningsfulle gjennom årsaksforbindelser. Vi kan si at disse årsakskartene i stor grad ligner på Schultz’ oppskrifter (”recipes”), fordi personer tillates å tolke det som skjer i en gitt situasjon eller å uttrykke seg selv for på denne måten å bli forstått i samme situasjon av andre.

Strukturer som er det årsakskart representerer fjerne tvetydighet både fordi de plasserer konsepter i relasjon til hverandre og fordi de påtvinger struktur i situasjoner som kan oppfattes som utydelige.

Weick (2001:356) sier at i det mennesker har klart å skape en mening med omgivelsene så er denne kunnskapen utdatert og årsaken til dette er todelt. For det første vil tilbakeblikk forsinke handling. Når mennesker ”ser hva de sier” for å lære hva de tenker så er det de sier allerede historie. For det andre vil mennesker beholde det de tenker etter at de har sett hva de har sagt, og disse beholdte tankene blir utdatert fordi hendelser har fortsatt å utvikle seg og tankene kan derfor ende opp med å være mindre sannsynlige enn de var i utgangspunktet. Beholdt kunnskap både være en nyttig og misvisende framtidig guide. Årsaken til dette er at dersom mennesker skal kunne foreta effektiv meningsskaping må de både ha evnen til å stole på og samtidig tvile på den kunnskapen de besitter.



### 2.1.1: Storytelling

I sin artikkel "*Storytelling – fortællingers funktion i organisationer: Baggrund og indføring*" (2002) tar S.R. Nymark for seg fenomenet Storytelling. Han hevder at selv om fenomenet ikke er et nytt, har det i de siste årene fått mer fokus. Spesielt blir det lagt vekt på "fortællingers funksjon i organisasjoner" og storytelling som et lederverktøy i tillegg til en metode for å formidle virksomhetens kultur internt.

Nymark (2002) hevder at mennesket skaper sin identitet gjennom fortellinger og at mennesket er naturlige historiefortellere i en organisasjon. Videre henviser Nymark til to begreper fra Aristoteles, nemlig mythos og mimesis. Hvor det første gjenspeiler handlingens oppbygging og kjernen/plottet i fortellingen, mens mimesis handler om etterligninger av handlinger og dermed er den aktive prosessen som representerer et bilde av virkeligheten.

Nymark hevder at atferd blir påvirket av organisasjonen man jobber i. Det som er rasjonelt i en organisasjon, kan være det motsatte i en annen. Gjennom organisatoriske fortellinger kartlegges "*det sosiale territorium for individet*" (Nymark 2002:6).

Nymark deler fortellinger i to kategorier, formelle og uformelle fortellinger. Formelle fortellinger er lederens visjon om ønsket fremtid samt dens verdigrunnlag. Dette kan være dokumentasjon som årsregnskap samt interne og eksterne medier. Kjernen i formelle fortellinger er at det "*afspejler det billede, ledelsen gerne vil kommunisere*" (Nymark 2002:7), og skal fungere som en retningslinje for virksomheten, strategien og adferden.

Når det gjelder de uformelle fortellingene, er disse mer ukontrollerbare og har en mer dyptliggende karakter i organisasjonen. Det er disse som gir mening til situasjoner. Videre skriver Nymark at fortellinger er en naturlig måte å kommunisere sin egen oppfattelse av utfordringer og hendelsesforløp på og gjennom uformelle fortellinger finner medarbeidere raskt mening til paradoksale og flertydige handlinger fra en leders side.

Fortellinger er en effektiv måte å dele kunnskap på, mener Nymark. Han skisserer 13 forskjellige kjennetegn ved dette, der noen av disse er: simple, konkrete, målrettet, inntagende, ikke hierarkisk og mening. I analysen vår ønsker vi å redegjøre for Nymarks kjennetegn for mening ved en fortelling.

## 2.2: Institusjonell teori – som analysestrategi

Vanebo (1999) hevder at det grunnleggende element i alle organisasjoner er enkeltindividets atferd og at det er summen av den atferden som utøves i organisasjonen som bestemmer hvilke belønninger de ulike koalisjonspartnerne skal oppnå. Snur vi på dette, kan vi også si at det er summen av enkeltindividers atferd som avgjør hvilken “straff” de ulike koalisjonspartnerne skal motta. Vanebo framhever videre at den organisatoriske atferden er de konkrete handlingene i en virksomhet *“som skal sørge for realisering av mål-middel-sammenhenger”*.

Christensen et al. (2007) hevder at når en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle, da blir organisasjonen institusjonalisert.

Institusjonaliseringen medfører at organisasjonen blir mer kompleks og statisk samtidig som institusjonaliseringen kan tilføre den nødvendige kvaliteten som gjør organisasjonen i stand til *“å løse oppgaver bedre og virke bedre som et sosialt fellesskap”* (Christensen et al. 2007:47).

Busch et al. (2007:80) peker på at

En institusjon betyr den form, eller den måte, et samfunn har valgt å organisere eller innrette et system av regler for menneskelige handlinger (...). I dette ligger det at en institusjon er et relativt vedvarende sosialt byggverk, som sikrer en viss overensstemmelse mellom de ulike individenes handlinger.

Slik vi forstår både Christensen og Busch, så blir ikke en organisasjon automatisk en institusjon når den blir opprettet. Det er først når den fylles med ideer, regler og mønstre vi kan si at organisasjonen har blitt noe mer, altså en institusjon.

I følge institusjonell teori kan institusjoner forstås ut ifra tre forskjellige pilarer. Den regulerende, den normative og den kognitive pilaren. Mens den regulerende pilaren fokuserer på en instrumentell logikk gjennom regler, lover og sanksjoner, dreier den normative pilaren rundt sertifisering og akkreditering mens logikken handler om det som er hensiktsmessig. Den normative pilaren er moralsk styrt og handler om sosial forpliktelse. Til slutt finner vi den kognitive pilaren. Dette handler om det som blir tatt for gitt, logikken er vane og basisen for legitimitet er hva som er begrepsmessig korrekt og kulturelt støttet.

## Tre institusjonelle pilarer

Scott identifiserer tre systemer som viktige for å bygge eller støtte institusjoner. Disse omtaler han som den regulative, normative og kognitive pilaren.

Scott (2008: 52) hevder at den regulative pilaren er regulerende prosesser sentrale for å bygge eller støtte opp om institusjoner. Disse prosessene innebærer å opprette regler, kontrollere at andre følger reglene og dersom det er nødvendig utøve sanksjoner. Dette kan enten gjøres i form av straff overfor de som ikke følger fastsatte regler eller belønning for de som følger dem. Både straff og belønning brukes som virkemidler i et forsøk på å påvirke aktørenes framtidig handlingsmønster.

Videre legger den normative pilaren vekt på at verdier og normer er en viktig dimensjon i det sosiale livet. Scott hevder at verdier er det som er foretrukket eller ønskelig, mens normer definerer hvordan ting bør gjøres og definerer legitime verktøy for å oppnå ønsket mål.

Den tredje og siste pilaren til Scott (2008) i institusjonell teori er den kognitive. Teoretikere (som blant annet DiMaggio, Powel og Scott) som vektlegger denne pilaren, hevder at den kognitive dimensjonen i menneskets eksistens er viktig og at det som ligger i mellom den ytre verden av stimuli og individets respons på disse, er en samling av internaliserte symboler.

D'Andrade (Scott 2008:57) hevder at *“Symbols, words, signs and gestures – shape the meanings we attribute to objects and activities. Meanings arise in interaction and are maintained and transformed as they are employed to make sense of the ongoing stream of happenings”*.

### 2.2.1: Institusjonelt entreprenørskap

Hardy og Maguire (2008) omtaler institusjonelt entreprenørskap som *“de aktivitetene interesserte aktører i institusjonelle systemer foretar for å benytte tilgjengelige ressurser til å skape nye institusjoner eller endre på allerede eksisterende”* (vår oversettelse). Samtidig benytter de begrepet institusjonelle entreprenører om de aktørene som blir tillagt ansvaret for å endre eller bygge nye institusjoner.

Hardy og Maguire (2008) hevder at det er uenighet blant forskerne om hvem som kan oppfattes som institusjonelle entreprenører eller hvordan slike eventuelt skal kunne bygge nye institusjoner, og blant institusjonelle teoretikere har “paradokset om “omsluttet” påvirkning” fått stor oppmerksomhet de siste årene. Årsaken til dette er at det er uklart hvordan aktører på den ene siden er i stand til å se for seg og gå i spissen for ny praksis dersom de samtidig er omsluttet og påvirket av institusjonens regulative, normative og kognitive press. Videre understreker Maguire at det ikke er meningen at aktører som “virkelig er omsluttet” skal se for seg, ønsker eller realisere andre måter “å gjøre ting på” fordi institusjonaliserte systemer og praksis strukturerer oppfatning/erkjennelse, definerer interesse og ikke minst bearbeider

aktørenes identitet. I tillegg er det uklart hvordan institusjonelle entreprenører eventuelt skal kunne få andre “omsluttede” aktører til å implementere og institusjonalisere ny praksis.

Derfor hevder Hardy og Maguire at det er perifere aktører som er de som ofte kan se for seg og ønske endring siden de er mindre opptatt av det eksisterende institusjonelle systemet og både har mer å vinne på en endring og større mulighet til å se hvordan slike endringer eventuelt kunne være. Hardy og Maguire (2008) hevder videre at dersom vi sammenligner sentrale aktører med de perifere, kan vi faktisk forvente at de perifere aktørene har mindre vansker med å utvikle endringsideer. Årsaken til dette, i følge Hardy og Maguire er at det er mindre sannsynlig at de perifere aktørene har en kobling mot andre aktører og på grunn av dette er mindre klar over de institusjonelle normene og “vedtatt” praksis. I tillegg er det større sannsynlighet for at perifere aktører besitter en annen kunnskap eller blir inspirert av ideer som kommer utenfra fordi de ikke er i selve kjernen av systemet.

Oakes et al (1998:260) definerer felt som “*strukturerte system hvor sosiale posisjoner kjemper mot hverandre om å kontrollere ressurser, innsats og tilgang*” (vår oversettelse). Ut fra dette mener Hardy og Maguire at aktører ikke *har makt*, men inntar (eller mislykkes i å innta) posisjoner som legger til rette for maktutøvelse.

Posisjoner (subject positions) henviser til de legitime identiteter som er tilgjengelig i et felt. Hardy og Maguire hevder at de maktrelasjonene mellom aktører derfor er omsluttet/innkapslet i feltet/organisasjonen. Dette inkluderer både kapital, ulike aktørers tilgjengelige ressurser og forståelsen av det sosiale “spillet”.

Spesielt institusjonsteoretikere som ser på institusjonsbygging fra et økonomisk perspektiv, ser på aktører som rasjonelle individer og hevder på bakgrunn av dette at det ofte er usikkerhet og ubalanse som utløser institusjonelle endringer. Årsaken til dette er at aktørene forsøker å redusere ubalansen ved å endre det institusjonelle rammeverket. Videre hevdes det fra dette perspektivet at institusjoner, fordi de både strukturerer og gjør aktørenes atferd mer forutsigbar, kan være en løsning på utfordringer som både opportunistisk atferd og transaksjonskostnader knyttet til aktører som er gjensidig avhengige av hverandre. Ut ifra dette kan vi si at institusjonelt entreprenørskap er forbundet med å finne løsninger på utfordringer innen en institusjon eller et område.

Skal vi forsøke å tolke det Hardy og Maguire hevder, kan vi si at institusjonelle endringer er et resultat av spenninger og motsetninger i institusjonen i kombinasjon med menneskelig samhandling og samspill.

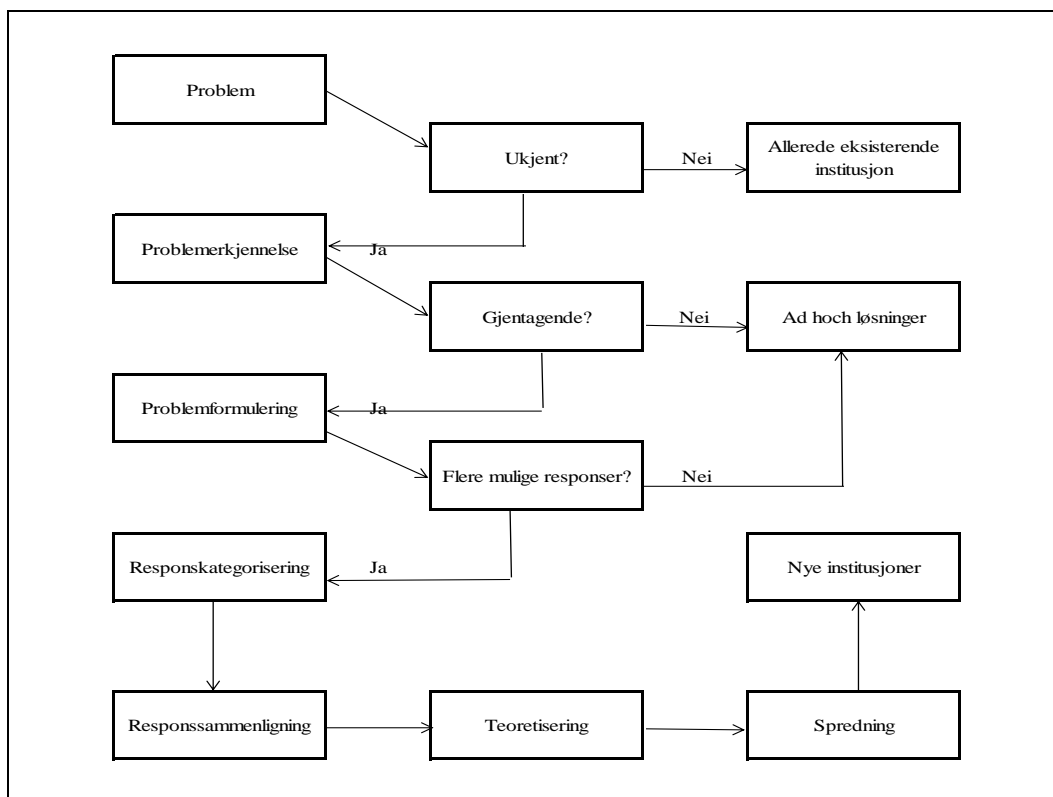
I følge Hardy og Maguire vil institusjonelt entreprenørskap på nye/framvoksende områder kunne gi muligheten for betydelige fordeler for de som lykkes i å yte innflytelse når

institusjonen er “ferdig” strukturert. Dette kan igjen knyttes til posisjonering og de legitime identitetene en aktør kan “ta”.

Videre trekker de fram hvordan institusjonelle entreprenører skaper et “kollektivt rammeverk for handling”. Disse er stadfesting, utdyping og motivasjon.

Scott (2008:104) omtaler samme fenomen. Han viser til at drivkraften for å bygge nye institusjonelle konstruksjoner er *“utvikling, gjenkjennelse og definering av et gjentagende problem som ingen eksisterende institusjon kan gi et tilfredsstillende repertoar av svar på”* (vår oversettelse).

Videre hevder Scott at de kognitive prosessene som blir satt i gang gjennom byggingen av nye institusjonelle konstruksjoner, kan sees på som en måte å forme kollektive meningsskapende aktiviteter hvor aktører forsøker å tolke og diagnostisere problemet, for deretter å foreslå ulike løsninger. Scott angir disse løsningene som ad hoch-løsninger. Årsaken til dette er at det først er idet løsningene oppfattes som generaliserte løsninger og det er mulig for aktørene å teoretisere rundt dem, at man kan formulere generelle anledninger for hvordan systemet fungerer og spesielt hvilke løsninger som passer i de ulike sammenhengene. Dette medfører, hevder Scott, at løsninger som er skapt i en kontekst kan spres til andre situasjoner som oppfattes som tilsvarende. Dette ser vi tydeliggjort i modell 2.



**Modell 2, En flertrinnsmodell for institusjonalisering (Scott 2008:105)**

Hardy og Maguire hevder at både det å skape et rammeverk for handling og teoretisering som Scott omtaler, er institusjonelle entreprenørers forsøk på å diskreditere status quo for så å presentere nye løsninger som de oppfatter som både sterke og passende og som også andre aktører kan oppfatte som fornuftige.

### 2.2.2: Legitimitet

Suchman (1995:574) definerer legitimitet som *“en generalisert oppfatning eller forutsetning om at en organisasjons handlinger er ønskelige, riktige eller passende innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, overbevisninger og definisjoner”* (vår oversettelse).

Videre hevder Suchman at det er mange årsaker til hvordan organisasjoner ønsker legitimitet og trekker spesielt fram dimensjonene knyttet til kontinuitet og troverdighet og forskjellen på å søkke passiv og aktiv støtte.

Scott (2008:59) sier at legitimitet er *“generalized rather than event-specific evaluation”* og viser også til Suchman når han fortsetter med at legitimitet er *“possessed objectively, yet created subjectively”*.

Busch et al. (2007:84-86) omtaler fire typer legitimitet som relevant i forhold til et institusjonelt perspektiv. Disse formene er pragmatisk, legal, normativ og kognitiv legitimitet. Hvilken type legitimitet som blir viktigst for ulike institusjoner kommer an på hvilken rolle institusjonen har i samfunnet. For eksempel vil det for et finansforetak være viktig å ha pragmatiske legitimitet siden denne representerer nytteperspektivet.

Som en motsats til finansforetakene finner vi offentlige institusjoner og for disse blir den legale legitimiteten svært viktig. Den legale legitimiteten er koblet til om institusjonene følger de lover og regler som gjelder i samfunnet.

Normativ legitimitet er også viktig for offentlige institusjoner. Dersom en institusjon skal kunne oppnå normativ legitimitet må dens handlinger ligge innenfor rammene av det som oppfattes som akseptabelt.

Den siste formen for legitimitet vi ønsker å omtale er den kognitive. Institusjoner oppnår denne formen for legitimitet når særtrekk ved institusjonen eller institusjonen i seg selv blir *“tatt for gitt”* og institusjonen *“har legitimitet fordi den alltid har hatt det”* (Busch et al. 2007:85).

Dette viser oss at de fire legitimitetsbegrepene enten kan ses på og vurderes isolert, men det er også tydelig at de gjensidig kan påvirke hverandre. Legitimitet er med andre ord ikke et *“statisk gode”*

### 2.3: Systemteori

Luhmann snakker om at ved hjelp av strukturelle koblinger, kan et lukket system reagere på omverden uten at systemet er direkte koblet til det. Hvordan omverdenen reagerer, blir fulgt av systemet og kan bli omgjort til systemets egne operasjoner.

I samfunnet utdifferensieres forskjellige funksjonssystemer. Et av de viktigste er politikken. Det forutsetter at samfunnssystemet allerede har konstituert seg. Dette er avhengig av det svært sentrale – kommunikasjon, og fullbyrdes gjennom symbolske, generaliserte medier som språk, skrift, elektroniske medier og moral. Samfunnet består av kommunikasjon. Kun gjennom dette kommer samfunnet i stand, og blir opprettholdt. Dette er Luhmanns formel om konstitusjon og reproduksjon av samfunnet gjennom kommunikasjon. Forholdet mellom kommunikasjon og samfunn er sirkulært for Luhmann og forutsetter hverandre.

*”Kommunikasjon er følgelig ikke en overføring av informasjon, men en evolusjonært utviklet seleksjonsprosess som kan beskrives som iaktakeravhengig” (Reese-Schäfer 2009:24).* Det grunnleggende kommunikasjonsmediet er språket og språket har muligheten for å bekrefte eller benekte alt som sies. Videre er definisjon på et samfunn *”et operativt lukket sosialt system basert på kommunikasjon”*.

Symbolsk politikk er isteden for å følge et direkte mål, lates det som om man handler. Dette må realistisk sett i følge Luhmann forventes, da fremtiden er ukjent og den offentlige mening gir ingen retningsanvisninger. Dette er uklart hvordan man skal måle da *”verdisynspunkter er jo selv igjen produkter av evolusjonsprosesser og beslutninger” (Reese-Schäfer 2009:108).* Hver styringsakt som begivenhet virker merkbart hurtigere enn intensjonen eks. finansmarkedet. I følge Luhmann overkjører den seg selv og dementerer dermed seg selv. Styringen sender fortsatt signaler mens de tilstedeværende er opptatt av andre saker.

Skal man følge Luhmanns hovedtese om at et system ikke kan påvirke et annet system gjennom forsøk på å få gjennomslag for sine egne forskjeller i det andre systemet, så kan man benytte seg av aktørteorien til Fritz Scharpfs. Scharpfs hevder nemlig at den egentlige muligheten for politisk styring er å vende seg mot de handlende aktørene i funksjonssystemet og ikke mot funksjonssystemene selv.

Luhmann drøfter fenomenet ”paradoksets parasitt”. I dette legger han at så lenge man kan presentere overbevisende paradokser er det mulig å trekke konklusjoner om hva som helst. Dette medfører at man kan rettferdiggjøre en hver handling.

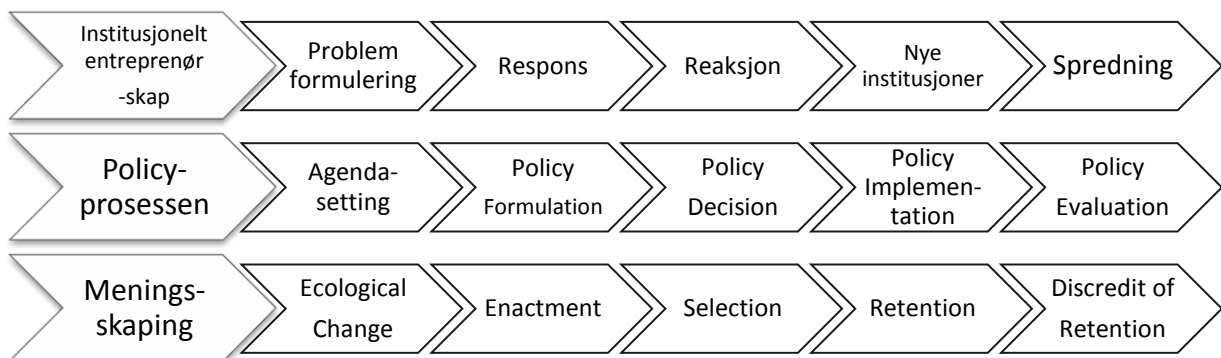
## 2.4: Teoretisk analysemodell

I vår analyse av Kraftfondet vil vi benytte en teoretisk analysemodell. Dette vil for det første hjelpe oss å strukturere empirien vår. For det andre vil det hjelpe oss å se funnene våre i lys av den teoretiske forankringen vi har valgt i avhandlingen vår.

Modellen vi har valgt å anvende er tredelt og tar for seg institusjonaliseringsprosessen, policyprosessen og meningsskapingprosessen individuelt og parallelt.

For å forenkle drøftingen vil vi i analysekapitlet dele modellen i tre og diskutere de tre prosessene atskilt før vi til avslutningsvis setter den sammen og ser om vi kan finne sammenhenger mellom de tre prosessene.

Dette gir oss følgende modell:



**Modell 3, Teoretisk analysemodell, (Vanebo 2011).**



## **Del II, Forskningsmetode**

Denne delen av masteravhandlingen består av kapittelet Metodevalg og gjennomføring. Her beskriver vi den forskningsmetoden vi har anvendt i prosjektet vårt. Vi kommer også til å belyse hvilken tilnærming vi har hatt i oppgaven samt diskutere valg av analyseverktøy. Deretter vil vi diskutere prosjektets validitet og reliabilitet før vi avslutningsvis gir en kritisk refleksjon i forhold til metodevalg og tilnærming til prosjektet.

### **Kapittel 3: Metodevalg og gjennomføring**

Formålet med forskning er å komme fram til ny kunnskap. Dette kan være innsikt i et fenomen som ikke tidligere har vært kjent eller økt kunnskap om et tema vi allerede kjenner. Ofte, når det gjennomføres undersøkelser, starter man med et konkret spørsmål man ønsker svar på. Andre ganger er utgangspunktet noen antagelser om hvordan ting henger sammen, og vi ønsker å undersøke hvorvidt disse antagelsene stemmer med virkeligheten. Felles for begge utgangspunktene er at vi må gjøre noen vurderinger i forkant av undersøkelsen. Det første som bør avklares, er hva som er hensikten med undersøkelsen. Ønsker vi å beskrive et fenomen, og derigjennom oppnå økt innsikt i fenomenet? Har vi behov for å forklare et fenomen, dette kan for eksempel være et forsøk på å finne en årsak-virkningsammenheng eller er ønsket å si noe om framtida på bakgrunn av noen lovmessigheter som vi mener å kunne se. I samfunnsvitenskapelige undersøkelser er ikke disse hensiktene nødvendigvis gjensidig ekskluderende, men inneholder elementer av alle tre.

#### ***Så hvorfor metode?***

I følge Kvale (2008:52) er metode ”*veien til målet*” og er en planmessig måte å gå fram på for å samle empiri. Undersøkelser vil som regel være et forstyrrende element i naturlige omgivelser og derfor vil det alltid kunne knyttes usikkerhet om hvorvidt de funnene vi gjør er reelle eller om de kan være resultat av selve undersøkelsen. Vi trenger derfor kunnskap om metode, for på en systematisk måte, å kunne drøfte om det er oppstått en undersøkelseeffekt. Å være i stand til å reflektere rundt undersøkelseeffekter er viktig, og metode hjelper oss å stille kritiske spørsmål rundt de valgene vi tar og hvilke konsekvenser disse kan gi. Det er spesielt viktig å vurdere kritisk validiteten og reliabiliteten i de funnene vi gjør. Dette kommer vi til å utdype senere i kapittelet.

#### **3.1: Vitenskapsteoretisk ståsted**

Vitenskapsteori gir oss mulighet til å reflektere både over kunnskapens verdi og kunnskapens natur (Nyeng 2004). Å søke sann kunnskap er vitenskapens kall, og når vi forsker, leter vi etter sannheten. Hva som oppfattes som sant og ikke sant avhenger blant annet av hvem vi er,

hvilken forståelse vi har av verden og hva slags menneskesyn vi har. Vitenskapsteoriens hovedoppgave er å gjøre oss bevisst dette, slik at vi kan begrunne våre metodiske valg og mottakeren av informasjonen vi produserer kan tolke våre konklusjoner ut ifra de ”brillene” vi har hatt på i løpet av undersøkelsen.

I de neste delkapitlene vil vi presentere vitenskapelige begreper og redegjøre for de valgene vi har gjort i forbindelse med den undersøkelsen vi skal gjennomføre.

### **3.1.1:Ontologi**

En ontologi er en teori om ”hva som er” og hovedspørsmålet dreier rundt om det finnes en virkelig verden ”der ute” som eksisterer uavhengig av vår kunnskap om den (Marsh og Furlong, 2002). I det dualistiske verdensbilde deles verden i to sfærer som er vesensforskjellige, men som begge eksisterer og er likeverdige i forhold til hverandre. Det ene verdensbilde betrakter tings egenskaper i verden som objektiv og delt og at dette er grunnleggende og uavhengig av for eksempel kulturelle forhold eller tiden vi lever i. Dette er det som Nyeng (2004) omtaler som objektiv kunnskap. På den andre siden eksisterer synet om at ingenting er grunnleggende objektivt, men at den virkeligheten vi oppfatter, er et resultat av de bildene vi ser og hvordan vi tolker dem ”i hodet”. Vi skaper oss med andre ord en virkelighet som vi deretter går ut og tolker verden ut ifra. Dette blir av Nyeng omtalt som subjektiv kunnskap. Sett fra et teoretisk utgangspunkt burde det være uproblematisk å skille mellom subjektiv og objektiv kunnskap, men når disse forståelsesrammene skal anvendes praktisk, oppdager vi at det objektive og subjektive kunnskapssynet samhandler om å produsere kunnskap. På bakgrunn av dette, anbefaler Nyeng den intersubjektive innfallsvinkelen som den beste tilnærmingen til ”kunnskapens verden”. Han argumenterer for at det er mer interessant å se på kunnskap som noe som tilhører flere subjekter enn noe som foregår mellom et objekt og subjekt. Å velge et ontologisk ståsted, blir dersom vi tar denne innfallsvinkelen med i betraktningen, ikke et valg mellom det subjektive og objektive, men en avveining mellom tre standpunkt, hvor intersubjektivitet kan forstås som en kombinasjon av de to første. I vår undersøkelse velger vi den innfallsvinkelen Nyeng (2004) anbefaler, nemlig en intersubjektiv fortolkning av verden. På denne måten kan vi se de funnene vi gjør i undersøkelsen i lys av samhandling og relasjoner mellom mennesker for å forsøke å finne en meningsfull forståelse av de funnene vi gjør.

*Betraktning:* I vår avhandling ønsker vi å se på hvordan krav til avkastning, risiko, legitimitet og kompleksitet håndteres i forvaltningen av offentlige midler, nærmere bestemt forvaltningen av Trondheim Kommunes Kraftfond (TKK). Vi ønsker å forstå de ulike aktørenes fortolkning av hva som har foregått og hvordan forvaltningen av Kraftfondet av noen aktører kan bli fortolket som en skandale eller krise, mens andre aktører omtaler forvaltningen av Kraftfondet som en suksesshistorie. I vår besvarelse vil vårt fokus derfor

være på det spesielle og unike, altså aktørenes fortolkning av virkeligheten. Dette lar seg vanskelig fange opp av lovmessigheter fordi det vil forandres ettersom mennesker lærer, reagerer og endrer atferd og forståelse etter å ha oppnådd ny kunnskap.

### **3.1.2: Epistemologi**

Epistemologi er teori om hva vi kan vite om verden, og hvordan vi kan vite det. Bokstavelig talt er epistemologi teorien om kunnskap (Marsh og Furlong, 2002). Sentralt i epistemologien er spørsmålet om det er mulig å identifisere virkelige eller objektive årsaker mellom sosiale fenomener, og dersom dette er tilfelle, kan dette gjøres gjennom direkte observasjon eller finnes det en sammenheng som ikke kan observeres? Det er to teoretiske hovedretninger i læren om kunnskap. Den ene er den positivistiske og den andre omtales som hermeneutisk eller fortolkningsbasert.

Positivismen er basert på en fundamental eller grunnleggende ontologi og baserer sin kunnskap på at verden eksisterer uavhengig av vår kunnskap om den. Legger vi det positivistiske synet til grunn for vår forskning, trekker vi likheter mellom naturvitenskap og samfunnsvitenskap og hevder at sosiale relasjoner kan forstås på samme måte som lover i for eksempel fysikk. Positivismen legger også vekt på at verden er virkelig og ikke en sosial konstruksjon, og på grunn av dette kan direkte observasjon fungere som en uavhengig test i validering av en teori.

Den hermeneutiske forskningstradisjonen på den andre side, benekter at verden eksisterer uavhengig av vår kjennskap om den og legger vekt på at verden konstrueres gjennom diskurs. I et ontologisk perspektiv er denne retningen motsatsen til den positivistiske og forskere som støtter seg på det fortolkningsbaserte kunnskapssynet legger til grunn at sosiale fenomener ikke eksisterer uavhengig av vår tolkning av dem. Videre legges det vekt på at det ikke finnes noen objektive analyser, men at kunnskap både er teoretisk og diskursivt ladet.

Saken om forvaltningen av TKK har vært mye omtalt i media i Trondheim de siste årene. I tillegg har saken vært behandlet på politisk nivå i kommunen, både som bystyresaker og gjennom en høring gjennomført av Kontrollkomiteen i Bystyret. Det har med andre ord til tider vært mye "støy" rundt saken og mange har en formening om hva som har foregått og hvem som har skylda for at Trondheim Kommune har tapt flere hundre millioner kroner i investeringer som ikke har gitt den avkastningen som var forventet på investeringstidspunktet.

På bakgrunn av dette vil det bli vanskelig for oss som forskere å oppnå distanse til saken. På den andre siden, kan det faktum at saken er godt kjent gi oss en nærhet til respondentene noe som kan føre til at vi har mulighet til å gå dypere inn i den enkelte respondents forståelse og fortolkning av hendelsene som utgjør saken. Derfor velger vi en fortolkningsbasert tilnærming

i vår oppgave. For å få innsikt i hvordan de ulike aktørene oppfatter virkeligheten, vil vi fokusere på nærhet, dialog og fleksibilitet gjennom intervjuer.

### 3.1.3 Induktiv - Deduktiv

Å velge hvilken framgangsmåte som skal benyttes i datainnsamlingen kan være utfordrende. På den ene siden finner vi en deduktiv datainnsamlingsmetode, som går fra teori til virkelighet. Dette er en hypotesetestende metode som tar utgangspunkt i påstander som utledes fra teori (Nyeng, 2004). Det brukes med andre ord en strategi hvor det først skapes noen forventninger til hvordan virkeligheten ser ut, for deretter å samle empiri for å teste hvorvidt forventningene stemmer med virkeligheten eller ikke. Ulempen med en rent deduktiv tilnærming, er at vi lett kan overse viktig informasjon fordi vi er mest opptatt av å underbygge våre forutinntatte antagelser. I tillegg, vil man i den deduktive tilnærmingen operere med 4 fortolkningsnivå, som hver for seg oppfatter virkeligheten på forskjellige måter og et kritisk spørsmål blir da hvem sin fortolkning av et fenomen vi sitter igjen med etter en undersøkelse, våre som forskere eller respondentens? Induksjon, på den andre siden, dreier seg om at forskeren trekker slutninger basert på en begrenset mengde observerte hendelser, og man konstruerer forventninger, hypoteser og teorier ut fra et utvalg erfaringer (empiri) (Nyeng 2004). Dersom vi velger denne metoden, samler vi inn informasjon før teoriene dannes. Fordelen med den induktive datainnsamlingsmetoden, er at vi kan få en åpen samtale med respondenten, og det ligger ingen begrensninger i hvilke svar respondenten kan velge å gi. Ulempen ved denne tilnærmingen, omtales som induksjonsproblemet. Dersom man skal følge den induktive grunnholdningen fast, er observasjon den eneste gyldige måte å bygge en teori på. Nyeng (2004) hevder at *”Ingen rekke av observasjoner kan endelig bekrefte en allmenngyldig teori”*.

I vår undersøkelse ønsker vi å ha en åpen tilnærming, og velger derfor en analytisk metode for datainnsamling, som vil være en mellomstilling mellom den induktive og den deduktive. Årsaken til at vi velger en kombinasjon av de to metodene, er at vi saken vi undersøker i svært stor grad har vært eksponert i media i tillegg til at blant annet Kommunerevisjonen har utarbeidet en rapport som er offentliggjort i forbindelse med Bystyrets kontrollkomites behandling av saken. På bakgrunn av dette vil det være vanskelig for ikke å si umulig for oss å begynne å jobbe med denne saken uten å ha noen teorier eller antakelser om hvordan ting henger sammen. Vi håper å unngå at dette skal ”forstyrre” analysene vi gjør og konklusjonene vi foretar ved å la intervjuobjektene svare fritt på de spørsmålene vi stiller i intervjuet. Vi ser at det er behov for en viss struktur i intervjuene for å lette arbeidet i forbindelse med analysene vi skal foreta i etterkant av undersøkelsene. Vi håper med andre ord at vi ved å velge en analytisk tilnærming, kan få gode empiriske funn som kan fortelle oss mye om hvordan forvaltningen av Kraftfondet i Trondheim har foregått, samtidig som dette gir oss

noen svar på hvordan den “offisielle versjonen” av en sak blir skapt og hvem som har vunnet kampen om den autoriserte virkelighetsforståelsen i denne saken.

### **3.1.4: Individualisme - Holisme**

En annen metodisk utfordring vi må ta stilling til når vi skal gjennomføre våre undersøkelser, er knyttet til hvordan vi forstår sosiale fenomen. Ønsker vi å se på hvert enkelt individ eller hvordan mennesker fungerer og opptrer i ulike sammenhenger? En individualistisk tilnærming innebærer at enkeltmennesket er den viktigste datakilden, enten gjennom det vedkommende sier, eller gjennom det han eller hun foretar seg (Jacobsen 2005). Dersom vi legger denne tilnærmingen til grunn, vil en organisasjon ses på som summen av ulike enkeltindividers meninger og handlinger. Dersom vi velger vi et holistisk ståsted, forstår vi fenomener som et komplekst samspill mellom enkeltindivider og den spesielle sammenhengen de inngår i. Vårt utgangspunkt i denne besvarelsen er en holistisk tilnæringsmetode. Dette har vi valgt fordi vi skal se på individer og deres atferd og samspill i og rundt forvaltningen av Kraftfondet i Trondheim, og organisasjonen i arbeidet med strategiplanen, i operasjonaliseringen av den og for å se på hvilken effekt den har på atferden til de ansatte.

### **3.2: Undersøkelsesprosessens 8 faser**

En undersøkelsesprosess består i følge Jacobsen (2005:65) av åtte faser. Hele prosessen tar utgangspunkt i forskerens interesse, som i fase 1 blir omgjort til en problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. I denne oppgaven diskuterer vi dette i problemstillingskapittelet som bakgrunn for valg av tema, aktualisering, problemstilling og avgrensning av oppgaven. Fase 2 og 3 handler om å velge et undersøkelsesopplegg og en metodisk tilnærming som passer problemstillingen og det tema vi ønsker å forske på. I disse fasene er det viktig å ta standpunkt til om vi ønsker utføre en beskrivende undersøkelse, eller om vi ønsker å forklare noe om årsakssammenhenger. Videre må vi ta stilling til om vi ønsker et kvalitativ eller kvantitativ undersøkelsesopplegg. Spørsmål det kan være relevant å stille i denne sammenhengen, er om vi ønsker å gå i bredden eller i dybden. Skal vi forklare et spesielt fenomen, eller ønsker vi å generalisere de funnene vi gjør? Fase 4 og 5, behandler hvordan vi skal samle inn informasjon og hvilke enheter vi skal undersøke. Til slutt omhandler fasene 6,7 og 8 analyse av data på forskjellige måter. Vi må blant annet vurdere hvordan vi skal behandle de data vi får inn, hvorvidt vi kan stole på de funnene vi har gjort og til slutt gjøre en vurdering av egen tolkning og reflektere over mulige tolkningsfeil. Videre i dette kapittelet, vil vi redegjøre for fasene 2-8. Fase 1 anser vi som en del av problemstillingskapittelet.

### **3.2.1: Valg av undersøkelsesdesign**

En studies undersøkelsesdesign er en forenklet og generell skisse for hvordan en undersøkelse skal utformes, og valg av undersøkelsesopplegg vil ha konsekvenser for undersøkelsens gyldighet og pålitelighet. Generelt kan man dele design i to dimensjoner. På den ene dimensjonen står valget mellom et ekstensivt (brede) eller et intensivt (dype) undersøkelsesopplegg, mens det på den andre dimensjonen er valget mellom et beskrivende (deskriptivt) eller forklarende (kausale) design som må tas.

Dersom man velger et intensivt undersøkelsesopplegg, forsøker man å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig ved selve fenomenet. Fordelen med denne type opplegg, er at man får fram et så fullstendig bilde som mulig av det fenomenet man ønsker å studere. Dersom man velger denne typen design, er man ikke så interessert i det generelle, eller om man skal ha mulighet til å generalisere ut fra den empirien man finner.

Dersom man heller velger et ekstensivt undersøkelsesopplegg, er man interessert i å få en beskrivelse av omfanget, utstrekningen og hyppigheten av et fenomen (Jacobsen 2005). Slike typer design egner seg godt når man ønsker å se på sammenhenger mellom ulike forhold. Ved å gå i bredden med en ekstensiv design, øker mulighetene for å generalisere fra et utvalg til en populasjon.

Den andre dimensjonen i valg av undersøkelsesdesign, handler om hvorvidt man ønsker å beskrive eller forklare et fenomen. Dersom valget faller på en deskriptiv innfallsvinkel til undersøkelsesopplegget, er det flere måter å gjøre dette på. Man kan velge å beskrive et fenomen på et gitt tidspunkt, utviklingen i et utvalg, i en spesiell gruppe eller hos enkeltpersoner over tid. Ved valg av en kausal design, prøver man å finne årsaksammenhenger i et fenomen. Dette er en retning som har sitt utspring fra positivistisk teori, og prøver å finne lovmessigheter i sosiale fenomener.

#### **3.2.1.1: Case eller små-N studier?**

Wennes (2006) hevder at design gjerne beskrives som den overordnede planen for å relatere en problemstilling til relevant og mulig empirisk forskning. For casestudier kreves det ikke at problemet er klart og spesifisert, noe som kan gi stor fleksibilitet i forskningsprosessen.

En casestudie fremhever betydningen av ett enkelt tilfelle som blir gjenstand for omhyggelig undersøkelse, og kan blant annet brukes dersom det er historiske eller viktige kulturelle fenomener som skal tolkes. I en casestudie ses undersøkelsesenheten på som en et komplekst hele, der mange underenheter og deres forhold til hverandre skildres (Jacobsen 2007). Denne undersøkelsesenheten kan for eksempel være en person, et fenomen, en hendelse eller en organisasjon. Felles for alle casedesign er at de er tids- og stedsspesifikke.

Denne typen undersøkelsesdesign egner seg godt dersom man ønsker å beskrive hva som er spesifikt med et spesielt fenomen, for eksempel en organisasjon og det er det spesifikke med selve fenomenet – konteksten – vi ønsker å få informasjon om.

Små-N studier kan anvendes når man ønsker å undersøke et begrenset antall enheter. Jacobsen (2005) antyder at et utvalg av mellom 5-10 enheter gjør det mulig for forskeren å gå i dybden av hver enkelt enhet. Små-N studier trekker gjerne sine enheter ut fra ulike sammenhenger, gjerne for å belyse et spesielt fenomen fra ulike synsvinkler.

I vår undersøkelse kunne vi, ved å sette fokus på selve Kraftfondet som fenomen, valgt å bruke Små-N studier for å få belyst det fra ulike ståsteder i kommunen. Da ville for eksempel Kommunerevisjonen kunne betraktes som en enhet, mens Bystyret kunne representere en annen.

Som vist ovenfor, kan vi i vår studie av forvaltningen av Kraftfondet, både anvende en casestudie og Små-N studier for å besvare problemstillingen. Likevel har vi på grunn av problemstillingens fokus og formulering valgt å bruke en casestudie. Vi har valgt dette undersøkelsesdesignet fordi vi på denne måten får tak i nyanser og detaljer som finnes hos den enkelte respondent, og som vi raskt kunne ha mistet ved valg av andre typer design. Vi har kommet fram til at en casestudie dekker begge innfallsvinklene i avhandlingen vår og som er beskrevet i forskningsspørsmål I og II. Vi vil forsøke å forklare noen fenomener samtidig som vi prøver å forstå noen andre. Derfor vil det å få fram det unike ved den enkelte respondents fortolkning av policyprosessen i forvaltningen av Kraftfondet være avgjørende for hvordan vi vil kunne studere komplekse policyprosesser.

Når det gjelder muligheten for generalisering av funnene våre, hevder Jacobsen (2005:80) at *“Et representativt utvalg er en gruppe som ligner populasjonen på alle relevante kjennetegn”*. Dersom vi legger dette prinsippet til grunn, kan vi ha mulighet til å trekke noen slutninger om hva som skjer og hvilke mekanismer som trår i kraft når offentlige institusjoner skal etterligne private institusjoner og operere i sammen marked, til tross for at både populasjonen og utvalget vårt ikke er spesielt stort. Vi vil da kunne si noe om hvordan man utøver institusjonelt entreprenørskap ved å bygge opp robuste institusjoner som både ivaretar kravet om ansvarlig forvaltning av fellesskapets ressurser og samtidig hevder seg i et marked som styres av en logikk som er svært motstridende til offentlig forvaltningslogikk. Hvordan vi har gått fram for å definere populasjon og utvalg, vil vi komme tilbake til senere i kapitlet.

### 3.2.2: Valg av metodisk tilnærming

I planleggingen av en undersøkelse, må vi velge hvilken type data vi ønsker å samle inn. Ønsker vi data i form av tall eller ønsker vi data i form av ord. Vi skiller med andre ord mellom kvantitative (tall) og kvalitative (ord) data. Den viktigste forskjellen mellom den rent kvantitative metoden og den rent kvalitative metode for datainnsamling er om informasjonsinnsamlingen betraktes som åpen eller forhåndsstrukturert. I en kvantitativ datainnsamling som for eksempel et spørreskjema, er tilnærmingen relativt lukket og respondentene må velge et svar ut ifra forhåndsdefinerte svaralternativer. På denne måten er det vi som forskere som definerer hva som er interessant å vite noe om og hvilke svaralternativer som vi finner relevante. Den kvalitative metodetilnærmingen på den andre siden er mer åpen og forskeren styrer i mindre grad den retningen respondentens svar tar.

Både den kvantitative og kvalitative forskningsmetoden har sterke og svake sider. Fordelen med å benytte en kvalitativ forskningsmetode er at den er åpen, gir dybde og detaljforståelse for det fenomenet det forskes på samtidig som nyanserikdommen er helt unik. En kvalitativ forskningsmetode gir gjerne høy begrepsgyldighet i og med at informantene gir den ”riktige” fortolkningen av virkeligheten. Likevel er det en del ulemper ved valg av den kvalitative forskningsmetoden. Spesielt det åpne individuelle intervjuet er svært ressurskrevende. Inngående intervjuer tar lang tid, både i selve intervjusituasjonen, men også transkribering, systematisering og analyse er ressurskrevende. I komplekse undersøkelser kan man også lett miste oversikten, og nærheten kan like gjerne skape en ulempe som en fordel. Likevel, den største ulempen med kvalitativ forskningsmetode, er muligheten for at det skal oppstå en undersøkelseeffekt som det er vanskelig i beskytte seg mot.

Den kvantitative forskningsmetoden på den andre siden, har flere fordeler. Ved å undersøke mange enheter, som for eksempel en spørreundersøkelse gir muligheten til, har vi gode muligheter til å generalisere de funnene vi gjør til en populasjon med en stor grad av sikkerhet. I tillegg er spørreskjemaundersøkelser relativt billige, spesielt dersom det benyttes elektroniske spørreskjema som kan sendes ut via e-post. Likevel har også denne metoden ulemper. Den informasjonen vi kan hente ut fra spørreskjema er ofte overflattisk og vi kan ikke være sikker på om vi får tak i det respondentene *egentlig* mener eller om vi får det svaret som passer best ut fra de svaralternativene forskeren gir.

Etter å ha vurdert både fordeler og ulemper med kvalitativ og kvantitativ forskningsmetode, har vi besluttet å legge en kvalitativ forskningsmetode til grunn for undersøkelsen vår.

Hvor åpne intervjuene våre vil være kommer til å avhenge av hvor vi er i undersøkelsesprosessen og hvilke respondenter vi intervjuer. Vi kommer til å vurdere i forkant av hvert enkelt intervju om vi skal ha en åpen samtale med respondenten og la denne “fortelle sin historie” eller om vi skal utarbeide en semistrukturert intervjuguide hvor respondentene kan svare fritt innenfor gitte rammer. Det er viktig for oss, i vår studie, å



begynne bredt hos de første informantene og se hvor dette leder oss. Deretter kan vi se hvilke tema som gjentar seg og hva som vil være fruktbart for oss som forskere å følge opp. I tillegg kan disse åpne intervjuene gi oss mulighet til å “smale inn” og fjerne momenter som vi i utgangspunktet trodde var viktige, men som etter hvert viser seg å være irrelevante for avhandlingen vår.

### **3.2.3: Valg av metode og utvikling av instrumenter for datainnsamling**

I delkapittel 3.2.2, diskuterte vi fordeler og ulemper ved kvalitative og kvantitative forskningsmetoder og vi valgte å legge en kvalitativ metode til grunn for forskningen vår i denne avhandlingen.

I kvalitativ datainnsamling, er det individuelle åpne intervjuet den vanligste og viktigste kilden til informasjon. Andre måter å samle inn kvalitativ informasjon på, er gruppeintervju, observasjon og dokumentstudier.

I vår besvarelse kommer vi i stor grad til å støtte oss på det individuelle intervjuet samt dokumentstudier. Disse vil vi utdype i det følgende.

#### **3.2.3.1: Det åpne individuelle intervjuet**

Kvale (2008) hevder at et forskningsintervju har som mål å innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden, med henblikk på fortolkning av de beskrevne fenomenene. Det er intervjueren som definerer og kontrollerer situasjonen og som følger opp intervjuobjektets svar på spørsmålene. Individuelle intervju egner seg i undersøkelser hvor relativt få enheter undersøkes, vi er interessert i hva det enkelte individet mener og oppfatt av hvordan den enkelte fortolker og legger mening i spesielle fenomen. Intervju gir ofte store mengder data og det vil gi oss en samling av individuelle meninger og fortolkninger. Det er viktig for oss, som nye forskere, å være klar over at det individuelle intervjuet har både sterke og svake sider. Klare fordeler med intervjuet som innsamlingsmetode, er at det er målrettet og fokuserer på casen. Dersom vi oppdager at intervjuobjektet ”snakker seg bort” eller endrer fokus, kan vi som intervjuer raskt korrigere kursen, gi mer informasjon dersom et spørsmål er uklart eller stille oppfølgingsspørsmål dersom noe er spesielt interessant, og vi ønsker å få mer informasjon om temaet. En annen fordel med intervjuet, er at det kan gi god innsikt i årsakssammenhenger, og intervjuobjektet kan overraskende komme med informasjon som er relevant, men som vi ikke på forhånd hadde tenkt på.

Intervju som datainnsamlingsmetode har også noen ulemper knyttet til seg. Vi kan få ”feil” svar, fordi spørsmålene våre er for dårlig formulert eller uklare. Videre kan vi få unøyaktig informasjon på grunn av dårlig hukommelse, men den største ulempen med intervjuet er

risikoen for at respondentene er tilbøyelige til å speile intervjueren. I stedet for å gi informasjon om det respondentene anser som viktig, tilbyr han/hun den informasjonen som de tror intervjueren er ute etter.

Kraftfondssaken har vært høyt profilert i media i Trondheim de siste årene, og det har kommet fram at mange har sterke emosjoner knyttet til denne saken. Vi må være bevisste på at dette kan påvirke intervjuene våre. Noen av respondentene kan ønske å benytte oss som forskere til å fortelle sin "versjon" av saken, mens andre kan bli ordknappe og vanskelig å få i tale.

I tillegg har vi utfordringer knyttet til å anvende båndopptaker i intervjusituasjonen. For det første er det en mulighet for at noen ikke ønsker å la seg "ta opp". Det vil da være en mulighet for at vi går glipp av informasjon fordi vi ikke får skrevet ned all informasjonen respondentene gir eller vi fortolker respondentens svar allerede under intervjuet. Det er altså en mulighet for at viktig informasjon kan gå tapt.

Den andre utfordringen vi kan få i forhold til bruk av båndopptaker er at respondentene aksepterer at intervjuet blir spilt inn på bånd, men at dette virker hemmende på den informasjonen respondentene velger å tilby fordi han/hun er redd for at opptaket kan brukes mot sin hensikt osv.

### ***Så, hvordan skal vi utføre disse intervjuene?***

Intervju kan gjennomføres på ulike måter. Det kan gjøres via internett, telefon eller ansikt til ansikt. I vår oppgave velger vi å gjennomføre intervjuene ansikt til ansikt. Dette gjør at vi får en fysisk nærhet til den vi intervjuer, og kan plukke opp kroppsspråk og stemninger på en annen måte enn dersom vi hadde gjennomført intervjuet på telefon eller via internett. For mange kan det individuelle ansikt til ansikt intervjuet være svært kostnadskrevenende fordi det medfører at intervjueren må forflytte seg over større geografiske områder. I vårt tilfelle er ikke kostnadsaspektet et problem siden de vi ønsker å intervju alle befinner seg i Trondheim.

Før vi starter intervjuprosessen, må vi bestemme oss for hvordan vi ønsker at intervjuet skal utvikle seg. Skal vi ha en åpen samtale eller ønsker vi sterk strukturering av intervjuet? Begge framgangsmåtene har sine fordeler og ulemper. Velger vi den åpne samtalen, får vi veldig mye informasjon. Dette er positivt, men kan fort bli svært komplekst og vi kan miste oversikten. Velger vi å strukturere det, får vi en ryddigere intervjuprosess, men dersom vi overstrukturere, kan vi miste noe av spontaniteten i intervjusituasjonen og vi kan gå glipp av verdifull informasjon.

### ***Intervjuguiden***

Som vi har nevnt tidligere i kapittelet, vil vi, i de første intervjuene, bruke en åpen samtale uten struktur. Dette gjør vi for at informantene våre skal kunne prate fritt og fortelle sin historie. Dette gir oss som forskere muligheten til å danne oss et bakteppe for saken og det kan gi oss informasjon om hva som er relevant innfallsvinkel i det videre arbeidet. Vi kan si at vi har “trålen ute”. Når vi har gjennomført noen åpne intervju, vil vi utarbeide en intervjuguide som vil ha en ens struktur, men som vi samtidig vil tilpasse den enkelte respondent. Intervjuguiden vil inneholde en oversikt over de tema vi ønsker å belyse i intervjuet, og vil ha en viss grad av struktur. Vi kommer med andre ord til å lage en semistrukturert intervjuguide med bestemte tema og en fast rekkefølge på spørsmålene. Resultatet av dette, er at vi forhåpentlig allerede har en viss struktur, slik at systematiseringen av intervjuene går lettere enn det ville ha gjort dersom vi hadde valgt å la alle intervjuene våre være fullstendig åpne.

Vårt utgangspunkt for intervjuguiden vil være en kombinasjon av de to forskningsspørsmålene vi presenterte i problemstillingskapittelet og interessante momenter som kommer fram i de første åpne intervjuene vi skal ha.

Intervjuspørsmålene har et mer dagligdags språk enn de akademiske forskningsspørsmålene og har en deskriptiv form slik at vi forhåpentligvis får fram spontane beskrivelser og ikke bare spekulative forklaringer på fenomener. Intervjuspørsmålene kan belyse flere sider ved forskningsspørsmålene og samtidig kan et intervjuspørsmål gi svar på flere forskningsspørsmål.

I utarbeidelsen av intervjuguiden, er det viktig at vi er oppmerksomme på at vi møter våre respondenter med et annet begrepsapparat enn det de er i besittelse av og at sammenhenger vi tar for gitt, ikke er like innlysende for de vi intervjuer. Tilsvarende sitter våre respondenter med et begrepsapparat som er annerledes enn vårt eget, og har en detaljkunnskap rundt enkelte av temaene som overgår vår egen. Derfor er det svært viktig at vi er klar over disse forskjellene og operasjonaliserer og spesifiserer de begrepene vi bruker, slik at vi kan være sikre på at både respondenten og vi som intervjuere legger samme betydning i spørsmålene som stilles og på den måten får en fruktbar diskusjon ut av intervjuet.

Det første vi må gjøre er å presentere oss selv, oppgaven og problemstillingen vår og klargjøre hva opplysningene skal brukes til. Deretter kan vi spørre om navn, stillingstittel og personens bakgrunn i organisasjonen. Dette er såkalt ”ufarlige” spørsmål som varmer opp respondenten og ufarliggjør situasjonen. Det kan også være mulig å spørre om det er noen annen relevant bakgrunnsinformasjon respondenten mener vi bør kjenne til, men det er viktig å være oppmerksomme på at denne delen av intervjuet ikke skal vare for lenge.

Under intervjuene ønsker vi å diskutere hvordan de enkeltes rolle har vært i forvaltningen av Kraftfondet, hvor de har vært delaktige og hva som er deres mening om hvordan forvaltningen har foregått.

Intervjuguiden må forstås som et utkast til hva vi ønsker å vite noe om. I det videre arbeidet med guiden, er det viktig at vi stiller spørsmål som er presise og gir svar på det vi er nysgjerrige på. Videre er det viktig at de er konkrete og forståelige for de som skal intervjues og at de er med på å skape en positiv interaksjon mellom den som intervjuer og intervjuobjektet. Spørsmålene må sikre at samtalen holdes i gang og de skal motivere intervjuobjektet til å fortelle om sine egne erfaringer og følelser.

### **3.2.3.2: Dokumentundersøkelser**

I dokumentundersøkelser analyseres skriftlige kilder og det er sekundærdata man samler inn. Slike dokumentundersøkelser egner seg godt når det enten er vanskelig eller umulig å samle inn primærdata, vi ønsker å få tak i hvordan noen har fortolket en situasjon eller ønsker å vite hva mennesker har sagt eller gjort.

I følge Kjeldstadli (1997), er det første vi må gjøre, å få oversikt over potensielle kilder, slik at vi kan velge ut materiale i håp om å unngå skjevhet eller tendenser innebygd i undersøkelsen. Vi må klargjøre hva materialet egentlig består av, ved å finne ut hvilken sammenheng det oppstod i, hvem som skrev det og disses forhold til fenomenet det omhandler. Ved å se på hva slags dokument det er og hvilket formål det ble laget til, kan vi få en pekepinn på troverdigheten av informasjonen. Vi må forstå hva kilden sier før vi kan bruke den til å hjelpe oss med å finne svar på våre spørsmål. Derfor er det viktig at vi skaffer oss klarhet om det språklige før vi undersøker den dypere meningen og tilslutt forklarer vår forståelse av kilden. Etter å ha tolket et dokument må vi kunne redegjøre overfor andre hvordan vi har kommet fram til tolkningen. Det siste steget i kildegranskingen er å avklare om vi kan bruke opplysningene i kilden til å svare på problemstillingen vår. En kilde kan brukes som levning eller som beretning. Å bruke en kilde som levning, betyr at vi bruker den til å trekke en slutning om fenomenet, personen eller situasjonen som frambrakte kilden. Velger vi å bruke en kilde som beretning, bruker vi den som en redegjørelse for noe som ligger utenfor den situasjonen kilden selv er blitt til i – en framstilling av noe som faktisk har skjedd.

I vår oppgave vil dokumentstudier være en sentral kilde til informasjon. Relevante dokumenter for oss i denne sammenhengen vil være forvaltningsrapporten som Kommunerevisjonen har utarbeidet, kommunens årsrapporter, møtereferater fra Bystyret hvor Kraftfondssaken har blitt behandlet samt møtereferat både fra driftsmøter innad i kommuneadministrasjonen og fra ekspertpanelet.

I arbeidet med sekundærdata, er det viktig å være klar over at den informasjonen som er tilgjengelig allerede er bearbeidet og manipulert som en del av å skreddersy informasjonen til et annet formål enn det vi har. Derfor er det ikke sikkert, at den informasjonen vi får ut av dokumentkildene våre er relevante i vår undersøkelse. Det er derfor viktig at vi har et kritisk blikk på alle kildene vi undersøker.

### **3.2.4: Utvalg av enheter**

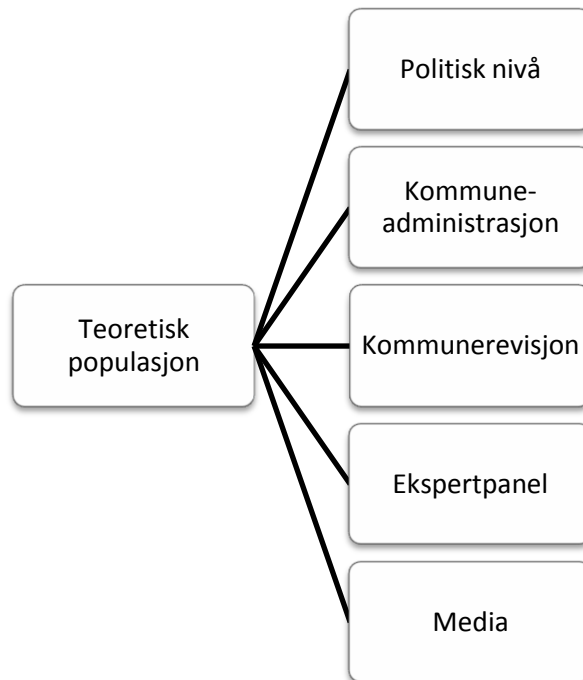
Når vi skal gjennomføre en undersøkelse og har valgt metode(r) for datainnsamling, må vi velge ut hvilke enheter det er relevant for oss å undersøke. Uansett hvilken metode vi velger å benytte, bør vi være oppmerksom på at det utvalget vi gjør i populasjonen vår har betydning for undersøkelsens validitet og reliabilitet. Ved valg av personer til det individuelle intervjuet, er det viktig å begrense antall respondenter. Jacobsen (2005) foreslår en øvre ramme på 20. Innenfor rammene av vår masteravhandling, kan vi se at 20 respondenter kan være i overkant med tanke på bearbeidelse og analyse av empirien vi samler inn. For vår del vil derfor en øvre ramme på ti respondenter være hensiktsmessig. I tillegg er saken vi undersøker såpass spesiell, at den totale populasjonen heller ikke er spesielt mye større.

Det er svært viktig å ha oversikt over hvem som er den relevante populasjonen vi ønsker å undersøke og hvilket tidsrom vi ønsker informasjon om. Perioden som er relevant for vår undersøkelse er fra Trondheim Energiverk ble solgt i 2001 og fram til i dag. Likevel har vi valgt å ha hovedfokus på det som har skjedd i Kraftfondsaken fra finanskrisen i 2008 og fram til saken "*ble lagt død*" i Bystyret i november 2010.

Ved å velge denne perioden får vi med hele Kraftfondets historie og denne vil hjelpe oss til å legge en ramme for avhandlingen vår og danne et bakteppe for hvordan vi kan forstå de hendelsene som har ført fram til dagens situasjon.

I vår oppgave vil den teoretiske populasjonen omfatte de aktørene som har vært inne i forvaltningen av Kraftfondet fra begynnelsen i 2001 og fram til i dag. Ut i fra dette har vi valgt 8 sentrale informanter. Slik vi ser det, vil disse være med å presentere et balansert syn i saken.

Modellen under gir et bilde av hvordan vi ser på vår populasjon, og hvordan vi har valgt å gruppere den. Begrunnelsen for vår klassifisering av utvalget følger nedenfor.



#### **Modell 4, Teoretisk populasjon**

Når vi har gruppert vår populasjon, har vi forsøkt å gjøre dette på en måte som kan gi oss relevant informasjon om hvilke holdninger og fortolkninger av fenomener mennesker innenfor en gruppe kan ha felles, uten å intervju hele gruppa.

Som modellen viser, har vi valgt å systematisere populasjonen vår i seks grupper. Disse gruppene inneholder aktører som det er viktig for oss å komme i kontakt med og intervju. Årsaken til vårt valg av gruppering, er at vi ser at disse fem gruppene, hver på sin måte, er svært sentrale. Dette kan enten være som en del av forvaltningen av Kraftfondet slik som kommuneadministrasjonen og til dels Ekspertpanelet, som premissleverandør gjennom politiske organer, Kommunerevisjonen som aktivt kontrollorgan eller media med sin rolle som skal orientere byens borgere. Disse fem gruppene har, gjennom sine roller, hver sin fortolkning av hvordan forvaltningen av Kraftfondet har vært.

Dersom vi får muligheten til å intervju sentrale personer fra hver av disse gruppene, håper vi at vi skal kunne presentere et balansert bilde av hvordan vi kan forstå komplekse policyprosesser i forvaltningen av offentlige ressurser foregår. Dermed er det ytterst viktig at vi får kontakt med de menneskene som var med i prosessen allerede fra salget av Trondheim Energiverk og som har vært med og bygd de institusjonelle rammene rundt Kraftfondet. Hvordan de forteller sin historie vil være av stor betydning for oss og de videre samtalen

med andre aktører, siden dette vil gi oss et bakteppe for å forstå policyprosessene både som rasjonell prosesser og som meningsskapende prosesser.

I tillegg er det viktig for oss å prate med sentrale politiske aktører som både har vært en viktig premissleverandør for forvaltningen av Kraftfondssalen og samtidig har vært med på å sette Kraftfondssaken på dagsorden både politisk og i media.

### ***Så; hvem skal vi velge?***

I figuren ovenfor valgte vi å systematisere utvalget vårt, i det vi oppfatter som sentrale grupper. Ved å fortsette denne tankerekken er det nå viktig for oss å trekke ut sentrale aktører fra de ulike gruppene. Vi tar med andre ord noen strategiske valg i utvelgelsen av respondenter og velger personer vi antar er rike på informasjon. Ved å velge respondenter strategisk er det en mulighet for at utvalget vårt ikke blir fullstendig representativt for populasjonen vår, men vi antar at den enkeltes troverdighet vil være stor. Det blir med andre ord viktig for oss å velge personer som vi tror har hatt en nøkkelrolle i Kraftfondsaken. Det er videre viktig at vi får bredde og variasjon når vi velger respondenter. Ensidig utvelgelse fra en gruppe, kan gi ensidig informasjon og vi kan ende opp med ikke å få belyst verken problemstilling eller forskningsspørsmål på en god måte.

### **3.2.5: Valg av analyseverktøy**

Når vi har gjennomført våre intervjuer, skal vi analysere funnene våre og forsøke å besvare problemstillingen vår. For at vi skal kunne foreta gode analyser av den informasjonen vi har samlet inn gjennom intervjuene våre må vi forenkle og strukturere notatene. Jacobsen (2005) hevder at vi, gjennom å sammenstille forskjellige intervjuer, observasjoner eller dokumenter, kan påpeke mønstre, regularitet, spesielle avvik og underliggende årsaker.

Kort oppsummert består den kvalitative analysen av tre faser. Beskrivelse, systematisering og kategorisering og sammenbinding av data. Hvilken analysemetode man velger for å analysere sine funn, er opp til den individuelle forsker og hva hun/han ønsker å oppnå med sine tolkninger.

Kvale (2008) presenterer 5 ulike former for kvalitativ analyse. Disse spenner over et vidt spekter av detaljeringsgrad og tolkningsmuligheter.

Vi har kommet fram til at metoden som Kvale omtaler som ad hoc meningsgenerering, er det analyseverktøyet som svarer best til vår undersøkelse. Dette verktøyet gir oss mulighet til å variere mellom ulike teknikker, der vi kan foreta dype tolkninger av enkeltuttalelser eller svar fra ett spesielt spørsmål fra intervjuguiden som vi mener er særlig relevant, samtidig som andre deler av vår analyse kan tolkes og presenteres i form av en teoretisk analysemodell. Det

som er denne analysemetodens store fortrinn, er nettopp muligheten til å velge teknikk ut ifra der vi står i analysen. Dette gjør at vi ikke bindes av å måtte få alle svarene fra respondentene og dokumentundersøkelsene til å passe inn i samme ”mal”, men vi kan vurdere i hvert enkelt tilfelle hvilken metode som passer. Som alle andre metoder, har også ad hoc-metoden svake sider. Det store spekteret av analysemetoder som ad hoc-metoden representerer, kan skape usikkerhet og kaos om hvorvidt man velger rett verktøy til riktig del av analysen når det vi som forskere har behov for, er struktur og oversiktighet. Videre kan vårt fokus bli på riktig valg av analyseverktøy heller enn å gjennomføre selve analysen av informasjonen vi har samlet inn.

Uansett hvilken analysemetode vi til slutt velger, er kontroll en viktig del av å analysere store mengder komplekse intervjutranskripsjoner. Den som leser en intervjustudie må stole på forskerens tolkninger. Intervjuanalysen kan kontrolleres ved å bruke flere tolkere på det samme intervjuet og/eller ved å redegjøre for hvilke prosedyrer vi har brukt i analyseprosessen.

### **3.2.6: Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet**

Innledningsvis i dette kapittelet, hevdet vi at det er viktig å vurdere validiteten (gyldigheten) og reliabiliteten (påliteligheten) i de funnene vi gjør, kritisk.

Spørsmål om muligheten til å generalisere i kvalitative undersøkelser, blir stadig stilt. Kan vi si noe generelt om en hel populasjon ut fra intervjuer av et lite utvalg?

Dersom vi legger et positivistisk syn til grunn for vår forskning, er målet å finne lover om menneskelig atferd som kan generaliseres og gjøres universelle. Tar vi det andre ytterpunktet til grunn, humanismen, blir målet det motsatte. Alle situasjoner er unike og alle fenomener har sin indre struktur og logikk. Kvale (2008) presenterer tre former for generalisering for kvalitative undersøkelser; den naturalistiske, den statistiske og den analytiske. Her vil vi beskrive naturalistisk og analytisk generalisering nærmere. Dersom vi velger en naturalistisk form for generalisering, legger vi vekt på våre personlige erfaringer og kunnskap om hvordan ting er og som kan gi oss noen antagelser om hva som kan skje i en tilsvarende situasjon. Denne kunnskapen er gjerne implisitt, men kan gjøres eksplisitt og konkret ved å uttrykkes i ord. Velger vi derimot den analytiske generaliseringsmetoden, ønsker vi å gi en begrunnet vurdering i forhold til om vi mener de funnene vi gjør i undersøkelsen vår kan overføres til andre liknende situasjoner. I vår case, kan vi for eksempel vurdere muligheten for at andre kommuner i Norge møter de samme utfordringene som Trondheim kommune har gjort, dersom de skal bygge offentlige institusjoner som både skal forvalte fellesskapets ressurser på en forsvarlig måte, operere i det private finansmarkedet på dettes premisser og være robust nok



til å tåle globale svingninger og kriser som for eksempel finanskrisen. Vi vil da, i følge Kvale, måtte begrunne våre antagelser gjennom en form for bekreftende logikk.

Reliabilitet handler om forskningsfunnenes konsistens. Kvale presiserer at for å sikre en undersøkelse god reliabilitet, så er det svært viktig at vi har et bevisst forhold til dette i hele undersøkelsesprosessen, og ikke prøver å gjøre en vurdering av undersøkelsens pålitelighet i etterkant. Vi bør derimot fokusere på reliabiliteten både på intervju-, transkripsjons-, og analysestadiet.

I intervjusituasjonen bør vi være spesielt bevisste i forhold til om vi stiller ledende spørsmål, om det er forstyrrende elementer under selve intervjuet, eller om vi som intervjuere ubevisst påvirker de svarene respondenten gir.

I transkriberingsfasen bør vi være oppmerksomme på at vi som transkriberer intervjuene kan ha ulike innfallsvinkler og metoder i transkriberingssituasjonen og vektlegger utsagn ulikt. Har vi for eksempel skrevet ned intervjuet ordrett eller har vi valgt ut ”highlights”? I vår undersøkelse er vi to som vil foreta transkribering av intervjuene. For å sikre reliabiliteten i denne fasen bør vi på forhånd avtale hvilken metode vi skal bruke, og holde oss til den under hele prosessen.

Når en forskningsrapport er ferdig skrevet, må leseren kunne stole på de vurderingene forskeren har gjort underveis. Derfor er det viktig å gjennomføre kontroll av analysen. Kvale (2008) foreslår to metoder for å sikre analysens reliabilitet. Den ene er at materialet blir analysert av flere tolkere og den andre dreier seg om å redegjøre for de prosedyrene man har fulgt underveis i analysen. Dette kan for eksempel gjøres ved å forklare eksplisitt de ulike trinnene som er gjennomført i analyseprosessen.

Spørsmålet om å måle validitet i den kvalitative forskningen, kan gjerne forklares som *”i hvilken grad våre observasjoner faktisk reflekterer de fenomenene eller variablene som vi ønsker å vite noe om”* Kvale (2008:166). Det kan være problematisk å validere den kvalitative forskningen på grunn av metodens spesielle evne til å beskrive og stille spørsmål. Når vi skal validere vår undersøkelse må vi se på våre funn og tolkninger av disse med et kritisk blikk. I validering av det kvalitative forskningsintervjuet, er det spesielt to former for validitet som vektlegges, kommunikativ og pragmatisk. Kommunikativ validitet vektlegger at gyldig kunnskap oppnås når motstridende påstander diskuteres og bestemmes av deltakernes argumenter i en samtale. I en undersøkelsessituasjon kan vi med andre ord drøfte med andre, som har kunnskap om det fenomenet vi ønsker å måle, om de opplever vår problemstilling, forskningsspørsmål og intervjuguide som logiske. Jo flere som er enige i våre slutninger, desto større er sannsynligheten for at resultatene er riktige.

Den pragmatiske validiteten legger vekt på at *"kunnskap er handling mer enn observasjon, og effektiviteten av vår kunnskap demonstreres av våre handlingers effektivitet"* Kvale (2008:173). Vi kan skille mellom to typer pragmatisk validering som omhandler om et kunnskapsutsagn følges av en handling, eller om det bidrar til en handlingsendring.

### **Del III, Analyse, konklusjon og perspektivering**

I denne delen av avhandlingen vil vi analysere de funnene vi har gjort gjennom våre intervjuer, gjennomgang av politiske saksdokumenter, Kommunerevisjonens forvaltningsrapport samt pressens dekning av Kraftfondssaken.

Vi analyserer Kraftfondssaken ved å anvende den teoretiske analysemodellen vi presenterte i kapittel 2. Denne vil bli tatt fra hverandre slik at vi kan drøfte de tre prosessene hver for seg. Hvert delkapittel vil bli avsluttet med en oppsummerende analyse og konklusjon

I konklusjonen vil vi til slutt sette modellen sammen igjen og på denne måten svare på problemstillingen.

Som avslutning på oppgaven vil vi sette Kraftfondssaken i perspektiv, spesielt ved å belyse medias rolle i saken.

## **Kapittel 4: Analyse og diskusjon**

### **4.1: Innledning**

Historien om Trondheim kommunes Kraftfond inneholder mange hendelser som etter vårt syn har påvirket utfallet i saken. Gjennom vår analyse vil vi derfor trekke fram og presentere de hendelsene vi oppfatter som mest sentrale for utfallet av saken.

Kraftfondet har mange interessentgrupper. Gjennom intervjuene vi har gjennomført, sitter vi tilbake med en oppfatning om at alle har en formening om det som har skjedd i saken og de ønsker å fortelle sin historie.

Vi har, igjennom vår forskningsperiode, fått mulighet til å intervju de personene som etter vår oppfatning representerer de viktigste interessentgruppene i og rundt Kraftfondet. Vi tror at disse intervjuene kan hjelpe oss å belyse prosessen fra flere vinkler og bidra til en mer balansert fremstilling av saken. Videre håper vi at dette bidrar med den informasjonen vi trenger for å belyse denne komplekse policyprosessen.

#### ***Så; har vi gjort noen funn som etter vårt syn er mangelfullt belyst tidligere?***

Slik vi ser det, har vi gjennom våre undersøkelser avdekket flere forhold som tidligere har fått ingen eller liten oppmerksomhet og som etter vår oppfatning kunne hatt stor betydning for sakens utfall under den politiske behandlingen, i tillegg til hvordan saken vil bli husket i ettertid.

I de fleste saker som omfatter store verdier og mange sterke aktører, vil muligheten for at det oppstår konflikter være betydelig. Kraftfondets historie strekker seg pr i dag over en periode på ti år og i retrospekt kan vi identifisere flere konflikter i Kraftfondssaken. Nymark (2002) hevder at de fleste fortellinger er konsentrert rundt og fokusert på historiens konflikter og dermed vil dens mulige løsninger bli en god drivkraft for fortelleren. Å benytte fortellinger som formidlingsverktøy gir mulighet for å gjøre historiene mer nærværende og konkret. Dette er også noe vi har erfart i våre samtaler med respondentene våre. Vi valgte å lage en intervjuguide med spørsmål som kunne generaliseres til flere av respondentene. I tillegg stilte vi ulike spørsmål tilpasset den enkelte.

Vi ser i ettertid at hver enkelt respondent belyser saken og sin rolle i hendelsene til sin fordel. Ut i fra sin rolle og posisjon har noen fokus mot Bystyret, andre revisjonen, rådmann, etc. I tillegg har de fleste en formening om hva som har skjedd. Dette ser vi også gjennom måten de ulike aktørene har belyst saken på. Som vi har vært inne på tidligere har media valgt å sette søkelyset på “skandalene” de mener har forekommet i forvaltningen av Kraftfondet.

Representanter fra Bystyret har vært opptatt av å finne “den/de ansvarlige” for hendelsene som førte til at TKK tapte penger under finanskrisen parallelt med at rådmannen har forsøkt å forklare sine handlinger i etterpåklokskapens lys. I tillegg har vi ekspertpanelet, kontrollkomiteen og revisjonen som alle har sin fortolkning av de hendelsene som har funnet sted.

Våre funn har vist at kommunikasjon er en viktig faktor i saken om Kraftfondet. I følge Luhmann er kommunikasjon en syntese av tre ulike seleksjoner, informasjon, meddelelse og forståelse. Når vi ser på den store informasjonsmengden som har blitt behandlet i saken, både i politiske organer, hos Kommunerevisjonen og i pressen, så er det interessant å spørre om hva slag informasjon det her er snakk om. Hvordan har den blitt viderefremmet og hvem har mottakeren vært? Dette er interessant i forhold til hvordan informasjonen har blitt forstått. Et sentralt spørsmål blir da, hvem som styrer informasjonen og hva som når frem av informasjon, både til det politiske systemet, ansatte i kommune og borgerne. Nymark snakker om noe han omtaler som ”følelsessamfunnet”. I dette begrepet legger han at “samfunnsoppfattelsen”, virksomheter, mennesker osv. heller baserer sin forståelse av en hendelse på fortellingene som blir beskrevet enn “fakta”. Nymark hevder videre at saker må ”*appellere til vore hjerter, ikke til vore hjerner, fra facts til følelser*” (Nymark 2002:5).

I denne casen ser vi tydelig at det å appellere til følelsene er en argumentasjonsform som har blitt benyttet i betydelig grad. Det som presenteres som “fakta” mener vi til dels er basert på andres uttalelser og antagelser om hvordan ting “må ha hengt sammen”. Vi spurte for eksempel Adresseavisen om hvilke konkrete bevis de hadde for å kunne si med sikkerhet at Snorre Glørstad visste om den totale risikoen som ligger i CDO-produkter, det hadde de ikke, de antok at det måtte være sånn basert på for eksempel uttalelsen fra Frode Hassel.

### ***Hvem har så makt til å skape en krise?***

Dette er et spørsmål vi kommer til å drøfte videre i vår besvarelse. Foreløpig støtter vi oss til Rolf Jensen som sier at ”*det er fortelleren, der skaber virksomhedens kultur*” (Gjengitt i Nymark 2002:5).

Når vi leser, danner vi oss et bilde av hvordan ting henger sammen. Når vi leser noe som blir presentert som fakta tror vi at vi har sannheten.

### ***Hva er den autoriserte virkelighetsforståelsen og hvem definerer den?***

I vår case vil spesielt politiske personer ha en tyngde når de, via media, kommuniserer til omverdenen holdninger bygd på sine preferanser og tolkninger av virkeligheten.

*”Kommunikasjon er følgelig ikke en overføring av informasjon, men en evolusjonært utviklet seleksjonsprosess som kan beskrives som iaktakeravhengig” (Reese-Schäfer 2009:23-24).*

Som nevnt ovenfor kan kraftfondssaken, slik vi ser det, fortolkes som “kampen om den autoriserte virkelighetsforståelsen” – hva er den riktige fortellingen? Og hvem kan definere hva som er sannhet?

I hele perioden fra salget av Trondheim energiverk i 2001 og fram til i dag, har det vært uttrykt sterke meninger om hva som har skjedd i Kraftfondssaken. Noen har anvendt ord som skandale, andre har beskyldt noen for løgn.

Vår intensjon med denne avhandlingen er å forsøke å tolke sentrale hendelser fra Kraftfondets historie og se disse i lys av intervjuene vi har foretatt for å belyse saken. På denne måten vil vi forsøke å gi en mer nyansert og balansert framstilling av saken.

## 4.2: Policyprosessen

I dette delkapittelet ønsker vi å beskrive det som vi omtaler som policyprosessen i opprettelse og forvaltningen av TKK.

Modellen under viser stegene i policyprosessen:



### Modell 5, Policyprosessen

TKKs historie startet i august 1999 da Formannskapet i Trondheim ble gitt fullmakt til å starte en prosess med å selge 49 % av eierandelen i Trondheim energiverk AS (TEV), og den 17. august 1999 sluttet et flertall av Formannskapet seg til Rådmannens forslag om å utrede alternative løsninger til et felles omsetningsselskap. I denne perioden ble det vurdert både fordeler og ulemper ved å selge 49 % av aksjene i TEV. Fordelen var klar gjennom at *“Trondheim kommune fortsatt gjennom sin eierposisjon på 51 % kan utøve betydelig innflytelse”* (Saksfremlegg – arkivsak 99/17490,109237/99, s. 3). Videre ble det tydeliggjort at en ulempe ved kun å selge 49 % av aksjene, var at kommunen antagelig ikke ville få betalt like godt per aksje som om de solgte hele aksjeporteføljen.

I 2001 behandlet styret i Trondheim energiverk AS om man ønsket en politisk behandling om et salg av energiverket. I voteringen som fulgte, stemte både Lars Tvette (Medlem av Høyre) og Arne Byrkjeflot (Partileder i Rødt) imot en politisk behandling av saken, mens Arbeiderpartiet stemte for. Dermed gikk saken videre til politisk behandling i Bystyret samme år. (Jamfør Arne Byrkjeflot). Uten et flertall i styret til TEV så hadde salget aldri blitt en realitet.

I 2001 vedtok Bystyret i Trondheim å selge 49 % av kommunens aksjer i Trondheim energiverk AS til Statskraft og Rådmannen fikk i oppgave å utrede hvordan forvaltningen av midlene kunne praktiseres og det ble besluttet at de frigjorte midlene fra salget enten skulle settes i et kommunalt fond eller i en stiftelse. I den anledning anbefalte Rådmannen at *“Trondheim kommune selger 100 % av aksjene til Statskraft med virkning fra 01.01,2002. Salget av 49 % til Statskraft rangeres som nr. 2”* (saksprotokoll – 13.12.2001 sak:0195/01, Arkivsak:99/17490, s 5). Årsaken til at Rådmannen anbefalte denne løsningen for Bystyret, var for det første at kommunen kom til å få bedre betalt pr. aksje dersom de solgte hele porteføljen kontra 49 %. Videre var det større sannsynlighet for at Trondheim kommuneville oppnå større avkastning i kapitalmarkedet enn ved å eie energiverket. For det tredje hadde Trondheim kommune behov for å frigjøre betydelige midler for å avhjelpe en særdeles

vanskelig budsjettsituasjon og til slutt ble det pekt på at kommunen ikke hadde den nødvendige kompetansen og kapitalen til å ivareta eierrollen i en bransje under betydelige omstillinger I tillegg påpekte Rådmannen at TEV de siste 10 årene hadde hatt en meget svak avkastning på de verdier selskapet representerte og selv om han hadde stor tro på at avkastningen ville bli forbedret i årene som kom, var ikke dette etter Rådmannens mening ikke tilstrekkelig til å si nei til Statkrafts tilbud. På bakgrunn av dette mente Rådmannen at en etablering av et kraftfond på 5,5 mrd.kr ville gjøre det mulig for Trondheim kommune å opptre som en langsiktig investor uten å måtte ta kortsiktige valg for å oppnå et bestemt avkastningskrav.

I desember 2001 selges Trondheim energiverk AS til Statkraft Da hadde ikke Statkraft fått konsesjon til å drive kraftverket, men var villige til å ta den risikoen. I juni 2002 kom konsesjonen og Trondheim kommune fikk oppgjøret for energiverket i juli samme år.

26. juni 2002 ble TKK etablert med en kapital på 5165 millioner kroner. *“Kraftfondet, som ble opprettet som et kommunalt investeringsfond, skulle holdes atskilt fra kommunens øvrige midler og forvaltes etter vedtekter og investeringsmandat gitt av Bystyret”*(Rapport 01/2010 F – Finansforvaltningen i Trondheim kommune – Delprosjekt 1: Forvaltningsrevisjon av Kraftfondet, s. 6).

Ressursene som ble frigjort ved salget av TEV, ble i stor grad investert i rentebærende papirer (langsiktige obligasjoner holdt til forfall) med en samlet avkastning på 7,36 % tilsvarende en realavkastning pr år på 4,56 %. I 2003 var både Rådmannen og Bystyret fornøyd med resultatet og Bystyret registrerte at beslutningen om å overføre kommunens verdier i TEV til et kraftfond hadde gitt kommunen økt avkastning og Bystyret bemerket at *“Bystyret vil uttale anerkjennelse for rådmannens disposisjoner og forvaltning i denne saken”* (Saksprotokoll Kraftfondet – status og rapportering, Bystyret, 24.4.2003).

Til tross for at både Bystyret og Rådmannen var tilfredse med den avkastningen TKK hadde gitt i første virkeår, var Rådmannen allerede på dette tidspunktet klar over at det ville bli vanskelig å opprettholde samme avkastning i framtida, og uttalte følgende at: *”tendensen til et synkende rentenivå gjør det imidlertid mer krevende å oppnå like gode resultater i årene som kommer til samme lave risiko”* (Saksprotokoll Kraftfondet – status og rapportering, Bystyret, 24.4.2003, s.3). Videre ble også Bystyret gjort oppmerksom på at:

Når det gjelder den øvrige delen av porteføljen må vi være forberedt på at det etter hvert kan bli *nødvendig å øke risikoeksponeringen noe for å oppnå tilstrekkelig avkastning*(vår kursivering). Rådmannen arbeider i disse dager med utpeking av forvaltere og mandater for eventuell plassering i andre aktivaklasser (andre typer rentebærende papirer, aksjer mv) enn det porteføljen er plassert i dag. Rådmannen understreker samtidig at slike eventuelle plasseringer vil være svært moderat og være



langt innenfor grensene Bystyret har satt, i tillegg vil det være vurdering i samråd med ekspertpanelet hvorvidt det blir aktuelt å gå inn i nye aktivaklasser (Rådmann 7.2.2003).

Videre informerer Rådmannen i sin statusrapportering til Bystyret første kvartal 2003 at på grunn av fall i rentenivået på begynnelsen av 2003, så ville det bli en stor utfordring for TKK å oppfylle kravet om en realavkastning på 4 %. Og han fremhevet at selv om strategien for TKK var å investere i verdipapirer med lav kredittrisiko, så kunne det bli nødvendig å plassere noen midler i papirer med økt risiko men samtidig med høyere forventet avkastning (f.eks. aksjer).

Så, i september 2003 ga Rådmannen en ny statusrapport angående TKK til Bystyret. Her redegjorde han for de siste investeringene TKK hadde gjennomført:

Fra starten av juni har jeg valgt å plassere 100 mill. kr. i det norske aksjemarkedet. Reallokeringen tar også hensyn til behov for risikospredning ved forsiktig å ta i bruk flere aktivaklasser i henhold til strategien for TKK. I løpet av juli har jeg økt aksjeandelen noe. Det lave rentenivået gjør det også mer nødvendig å anvende bl.a aksjemarkedet for å oppnå realavkastningsmålet på 4 %. I 2003er det budsjettert med en overføring på 197 mil. kroner til bykassen fra TKK (Snorre Glørstad, Saksprotokoll 25.9.2003, Sak: 0143/03,TKK – Trondheim kommune – status og rapportering pr. 30.6.2003).

I perioden 2003-2007 var det ordinær drift av TKK, noe som ga god avkastning for Trondheim kommune. I denne perioden var det kun små justeringer innad i TKK, blant annet med revidering av styringsdokumenter, reinvestering av anleggsporetefølje som var holdt til forfall. På grunn av det lave rentenivået ble det åpnet for at TKK kunne investere i nye aktivaklasser som hadde noe høyere risiko. I denne sammenhengen ble både investering i eiendom og CDO'er vurdert som attraktive investeringsalternativer.

Da First securities presenterte CDO-produktene for TKK og Ekspertpanelet, var det med et utgangspunkt om at *“kredittsyklusen synes å være fordelaktig de nærmeste årene”* og at det *“udiskutable valget (var) å velge en struktur som er aktivt forvaltet”*. First Securities presenterte en CDO som et produkt som *“primært en investering for å holde til forfall”* og la vekt på at man ved å investere i et CDO-produkt fikk *“meget god avkastning i forhold til kredittrisikoen. Får tilsvarende BB avkastning for singel A risiko”* og *“ingen andre investeringer i rentebærende risiko som kan gi samme avkastning til denne lave risikoen”* (Hentet Firsts presentasjon til Kraftfondet, lysark 5 og 6).

Av kredittmessige risikoer viste First Securities spesielt til at *“man kan oppleve mindre likviditet i deler av lånets løpetid – vi anbefaler dette som en investering å holde til forfall”*.

De gjorde også oppmerksom på at *“konkurser i underliggende porteføljer de aller første årene vil gi vesentlig nedgradering/nedprising i markedet”*. Til tross for dette, mente First at fordelene med denne typen investeringer var langt større enn ulempene.

Siden finanskrisens utbrudd er det kommet frem at flere private kunder har blitt rådet til å kjøpe CDO produkter uten å kjenne til produktets oppbygging og risiko. Disse avsløringene viser at det er flere bankrådgivere som grunnleggende ikke kjenner CDO produktene de selger. (Bech, W. 2009)

I TKKs allokeringsmøte i 2005 ble det besluttet å investere 5 % eller inntil 275 millioner kroner i strukturert kreditt. Likevel ble det i løpet av 2005 investert til sammen 400 millioner kroner i Obligasjonsforetakene III og V hvor rådgivningsfirmaet First Securities ASA og Swedbank Markets var tilretteleggere.

**CDO (Collateralized Debt Obligation)**, er i følge finansinstitusjonen First Securities ASA *obligasjoner basert på en kontantstrøm fra en underliggende kredittportefølje*.

Finanskrisen i 2008 rammet også TKK og fondet fikk et tap pålydende 85 millioner kroner, og krisen gikk hardt ut over investeringene som var gjort i CDO-produktene. Årsaken til dette var blant annet at store deler av disse investeringene var gjort i de tre islandske bankene Kaupthing, Glitnir og Landsbanki samt den amerikanske investeringsbanken Lehman Brothers. Alle disse fire bankene gikk konkurs i løpet av finanskrisen i 2008.

Da Rådmannen ble klar over hvilke utslag finanskrisen kunne få, brukte han første anledning, som var 3. kvartalsrapporteringen i 2008, til å beskrive risikoen og hvilken effekt finanskrisen hadde på TKK. Rådmannen ga følgende redegjørelse:

Som jeg skrev i halvårsrapporteringen var første halvår var preget av stor uro i verdens finansmarkeder. Denne uroen er vesentlig forverret i løpet av 3 kvartal. Det snakkes nå om en ”100-årsbølge”, samme situasjon som i 1929 med mer. Uansett hvilke sammenligninger vi velger å bruke er situasjonen meget uoversiktlig og dramatisk. Dette betyr at aktivaklasser og investeringsprodukter som i en normal konjunktursituasjon med tilhørende svingninger er solide ikke nødvendigvis lenger vil være det. Risikoen øker etter hvert som finanskrisen øker i omfang og varighet. (...) Som jeg redegjorde for etter første halvår er det grunn til å frykte urolige finansmarkeder også fremover med store svingninger. Kraftfondet har en portefølje med liten aksjeandel og en stor andel anleggsobligasjoner. Fondet er på denne måten til nå godt rustet også mot de verste scenarioer som følge av denne ”100- årskrisen”. Men med den utviklingen vi har sett den senere tid øker risikoen for at kraftfondet også kan rammes av uroen i finansmarkedene. Det er viktig å presisere at verdireduksjonene til nå er bokførte urealiserte tap. Det vil være en tilnærmet ikke

løsbart utfordring for Kraftfondet å nå ønsket årlig verdiøkning i 2008 i et investeringsklima som av mange betegnes som ”en unntakstilstand / 100-årsbølge”.

Det er uvanlig stor usikkerhet knyttet til utviklingen fremover. Dessverre er det slik at aktivklasser og investeringsprodukter som i en normal situasjon er solide ikke nødvendigvis lenger vil være det dersom denne krisetilstanden eskalerer og for vedvare (saksframlegg, Kraftfondet, Trondheim kommune – Status og rapportering pr 3. kvartal 2008, arkivsaksnummer 08/38544).

Totalt sett var den finansielle effekten av finanskrisen over for TKK allerede i 2009, hvor TKK igjen hadde en avkastning på 7,5 %.

I 2009 fikk Kommunerevisjonen i oppdrag fra Kontrollkomiteen å utføre en forvaltningsrevisjon av TKK. Som en konsekvens av denne rapporten har det blitt gjennomført store endringer i forhold til TKK. Det har blant annet blitt vedtatt nytt finansreglement for TKK (juni 2010), TKKs fullmakter er strammet inn og avkastningskravet for TKK er redusert fra 4 % til 3 %. I revisjonsrapporten ble det også pekt på at Obligasjonsforetak AS III og V har en komplisert struktur og denne strukturen har det blitt mye fokus på i ettertid. Kommunerevisjonen og forvaltningsrapporten vil vi beskrive nærmere senere i kapitlet.

Siden våren 2009 har to politikere vært sentrale i forhold til å stille spørsmål til Rådmannen om obligasjonsforetakene samt risikoen i produktene. Dette har blitt gjort både skriftlig og muntlig. I tillegg har Adresseavisen engasjert seg i saken og hadde i en periode hyppige oppslag om det de omtalte som Kraftfondsskandalen. Adresseavisens rolle i saken vil vi også komme tilbake til senere i kapitlet.

Etter at Kommunerevisjonen hadde levert sin rapport til Kontrollkomiteen i Bystyret, vedtok kontrollkomiteen å innkalle sentrale personer tilknyttet TKK til høring og denne ble gjennomført 30. august 2010. Formålet med høringen var å få klarhet i når risikoen i obligasjonsforetakene ble kjent for de involverte partene og om når og hvordan informasjonen ble kommunisert videre til politisk nivå. Av totalt 11 innkalte var det 8 som kom. Høringen vil vi komme tilbake til og beskrive senere i kapitlet.

Tabellen under viser hvordan salgsbeløpet fra Trondheim energiverk AS ble disponert av Bystyret i juni 2002. Av salgsbeløpet på 5 750 mill kr ble 5 165 mill kr plassert i kommunens kraftfond. Målet var at fondet skulle bestå av en grunnkapital på 4 865 mill kr og en bufferkapital på 300 mill kr. Det øvrige salgsbeløpet ble satt av til skatter og som kjernekapitalinnskudd i Trondheim kommunale pensjonskasse (Rapport 01/2010 F –

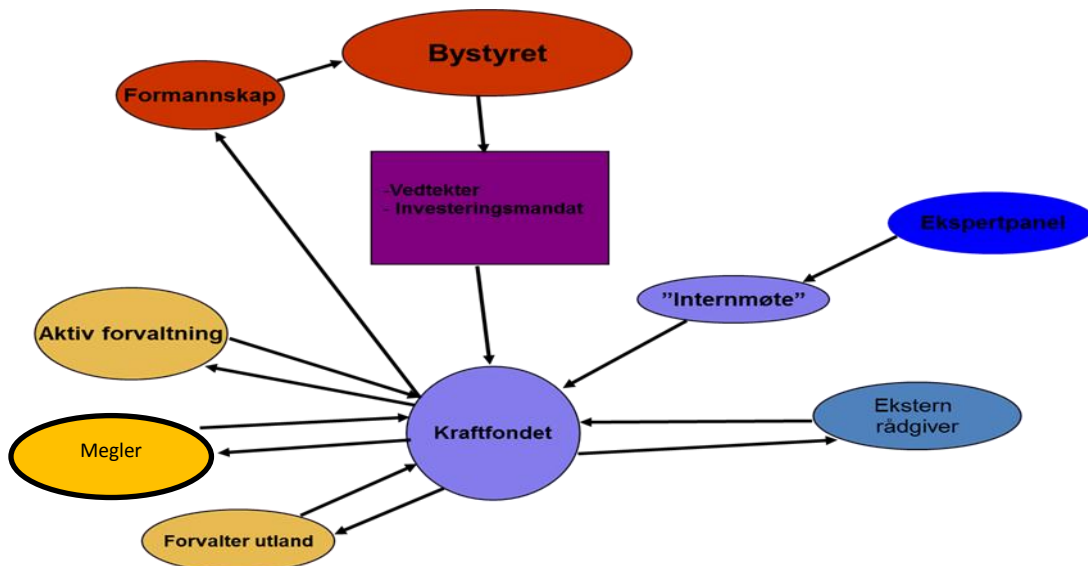
Finansforvaltningen i Trondheim kommune – Delprosjekt 1: Forvaltningsrevisjon av Kraftfondet, s 12).

Type disponeringer, type fond	Mill kr
Grunnkapital	4865
Bufferkapital	300
Øvrige:	
Skatt, omkostninger	215
Overført pensjonskassen	370
<b>Salgsbeløp</b>	<b>5750</b>

(Tabell 1, Disponering av salgsbeløp, TKK)

(Kilde: Rapport 01/2010 F – Finansforvaltningen i Trondheim kommune – Delprosjekt 1: Forvaltningsrevisjon av Kraftfondet, s 12).

Modellen under (hentet fra en presentasjon holdt ved midtnorsk kontrollutvalgskonferanse i september 2010 holdt av revisjonsdirektør Per Olav Nilsen) viser organiseringen av TKK og de ulike interessentgruppenes tilknytning.



Modell 6, Kraftfondet og dets interessenter

Fra TKK ble opprettet og fram til 2004, ble TKK ledet av Rådmannen. Da ble ledelsen omgjort, og kommunaldirektør for finans tok over lederskapet.

Bystyret vedtok opprettelsen av et Ekspertpanel som skulle fungere som et rådgivende organ for investeringene TKK skulle gjennomføre. Ekspertpanelet består av 2 finanseksperter med bred erfaring fra området.

I tillegg ble det opprettet et administrativt team internt i kommunen som skulle jobbe med den daglige forvaltningen av TKK. Dette teamet består pr i dag av tre rådgivere fra rådmannens fagstab, en oppgjørsmedarbeider fra regnskapstjenesten samt kommunaldirektør for finans (Rapport 01/2010 F – Finansforvaltningen i Trondheim kommune – Delprosjekt 1: Forvaltningsrevisjon av Kraftfondet, s. 12).

Som nevnt tidligere i kapittelet fikk Kommunerevisjonen i Trondheim i oppdrag fra kontrollkomiteen å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av TKK.

Kommunerevisjonen presiserer at det å gjennomføre en forvaltningsrevisjon står i stor kontrast til det å gjennomføre en ordinær regnskapsrevisjon, og definerer en forvaltningsrevisjon på følgende måte:

Begrepet finansforvaltning kan omfatte alt som har med økonomiforvaltning og styring å gjøre. For Trondheim kommune inkluderer dette både budsjettprosessen, kapitalforvaltning, eiendomsforvaltning, låneopptak og låneforvaltning. Vi avgrensner vår gjennomgang av finansforvaltning til en gjennomgang av Trondheim kommunes forvaltning av aktiva, det vil si forvaltning av Kraftfondet og de fondene som forvaltes sammen med Kraftfondet (Rapport 01/2010 F – Finansforvaltningen i Trondheim kommune – Delprosjekt 1: Forvaltningsrevisjon av Kraftfondet, s. 13).

Forvaltningsrevisjonen av TKK tok for seg flere sentrale spørsmål i forhold til forvaltningen av Kraftfondet og undersøkte både hvorvidt interne retningslinjer i samsvar med lover og forskrifter på finansområdet ble fulgt, om lov om offentlige anskaffelser ble fulgt ved kjøp av tjenester, om det var etablert tilfredsstillende rutiner for styring, oppfølging og internkontroll av Kraftfondet og om de økonomiske føringene for Kraftfondet var innfridd. I tillegg var et sentralt spørsmål for Kommunerevisjonen om det var tatt vesentlig finansiell risiko ved investeringer i utvalgte investeringer.

Kommunerevisjonen hevder i sin forvaltningsrapport at finansforskriften legger til grunn at kommunen skal ha ett reglement som omfatter forvaltningen av både kortsiktige likvide midler, gjeld og langsiktige finansielle aktiva. Trondheim kommune hadde på revisjonstidspunktet to sett reglement og dette dekket lovens minimumskrav, men tilfredsstilte ikke finansforskriftens krav om at reglement skal inneholde alle de tre finansområdene. Videre viser Kommunerevisjonen til at reglementet skal gi en samlet beskrivelse av formålet

med finansforvaltning som helhet og mellom de tre forvaltningstypene med en overordnet risikovurdering. Kommunerevisjonen mente at det var viktig å etablere en samlet risikovurdering og rapportering for hele finansområdet, samtidig som at forvaltningen og risikoen for de tre områdene ble sett i sammenheng.

På bakgrunn av at Kommunerevisjonen vurderte avtalene som ble gjort med Griff Kapital AS og Credit Suisse som ikke å være i henhold til regelverket som omhandler offentlige anskaffelser, så mente Kommunerevisjonen at handelen med disse aktørene var en direkte ulovlig anskaffelse på anskaffelsestidspunktet. Likevel, i lys av rådmannens høringsvar som ble presentert senere, var de støttende til at det ikke vil være korrekt og benytte begrepet ulovlig direkte anskaffelse.

Kommunerevisjonen opplever at internkontrollen i forhold til TKK fungerer tilfredsstillende og at de etiske retningslinjene blir fulgt. Videre anbefaler de gjennom revisjonsrapporten at møtereferatene som omhandler allokering av ressurser blir sendt ekspertpanelet samt å etablere et lett tilgjengelig arkivsystem.

På spørsmål om TKK har holdt seg innenfor Bystyrets vedtatte investeringsrammer, hevder Kommunerevisjonen at TKK i all hovedsak har gjennomført investeringer etter Bystyrets vedtatte investeringsrammer og føringer. Bakgrunnen for denne uttalelsen er at grunnkapitalen er intakt og at bufferkapitalen er disponert i tråd med vedtektene. *“Revisjonen mener at investeringen har skjedd i tråd med vedtatt mandat. Samtidig vil vi påpeke at mandatet er vidt og åpner for at fondet kan ta betydelig høyere risiko enn det som har vært tilfelle”* (Rapport 01/2010 F – Finansforvaltningen i Trondheim kommune – Delprosjekt 1: Forvaltningsrevisjon av Kraftfondet, s. 8).

Videre hevder Kommunerevisjonen at når det gjelder eiendom så har ikke TKK innfridd iht. målsetningen om sikre stabil og langsiktig avkastning.

Når det gjelder investeringene i obligasjonsforetakene III og V, så henvendte Kommunerevisjonen seg til Kommunalbanken for å innhente ekspertråd på området. Kommunalbanken konkluderte i sin uttalelse med at

investeringene utgjør en vesentlig finansiell risiko og er dermed i strid med kommunelovens § 52” som sier at “Kommune og fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at kommunen og fylkeskommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall.

I revisjonsrapporten støtter Kommunerevisjonen konklusjonen om at CDO-produktene karakter utgjør en vesentlig finansiell risiko og i liten grad egner seg som investeringsobjekt for TKK. I tillegg hevder revisjonen at TKK burde benyttet seg av en tredjepart i vurderingene om å investere i obligasjonsforetakene. Kommunerevisjonen presiserer videre at det er mangelfull dokumentasjon i forhold til beslutningsprosessen og beslutningsgrunnlaget ved investering i obligasjonsforetak III og V. Derfor er det, i følge Kommunerevisjonen, svært viktig at TKK har god nok forståelse av investeringsprodukter i forkant av nye investeringer noe TKK ikke hadde i forhold til investeringer i obligasjonsforetakene III og V. Når det gjelder hvordan CDO'ene var regnskapsført så er det i følge Ernst og Young sin rapport tilfredsstillende å føre dette som anleggsobligasjoner holdt til forfall. (Rapporten Ernst og Young). Når det gjelder å rapportere som strukturert kreditt, så har Rådmannen tatt selvkritikk på dette etter at mandatet ble endret i 2006.

I vår beskrivelse av Kontrollkomiteens rolle i Kraftfondssaken, vil vi konsentrere oss om perioden fra finanskrisen i 2008 og fram til utgangen av 2010. Kontrollkomiteens rolle i forhold til Bystyret, er at de skal rapportere fortløpende til Bystyret om gangen i forvaltningsrevisjonen og resultatene av disse.

I juni 2009 besluttet Kontrollkomiteen at Kommunerevisjonen skulle utføre forvaltningsrevisjonen av TKK i to delprosjekt. Det første delprosjektet skulle ta for seg håndtering av TKK og evaluering av Trondheim kommunes finansforskrift, delprosjekt to skulle revidere kommunens låneforvaltning. Som et resultat av Kommunerevisjonens forvaltningsrapport, la kontrollkomiteen fra en innstilling til Bystyret som klargjorde at følgende områder var mangelfulle:

- I forhold til anskaffelser gjort i forbindelse med avtaler med Griff Kapital AS og Credit Suisse, var ikke Lov om offentlige anskaffelser overholdt.
- Samme selskap hadde fungert som både rådgiver og selger.
- Investeringene i obligasjonsforetakene III og V ble vurdert til å være av vesentlig finansiell risiko og ikke egnet som investering for en kommune.
- TKKs investeringsmandat ble vurdert for vidt og måtte endres/innskrenkes.
- Det var viktig å få på plass rutiner som sikrer at beslutninger i framtiden blir dokumentert og rapportert forsvarlig.
- Det var viktig at kommunen kunne praktisere økt åpenhet rundt forvaltningen av TKK
- Det var også viktig å få på plass nytt finansreglement som var i samsvar med Finansforskriften.

I etterkant av denne innstillingen og påfølgende redegjørelse for Bystyret 18.2.2010, ble det i samtale mellom lederen for kontrollkomiteen og ordføreren enighet om at saken skulle sendes tilbake til Kontrollkomiteen for ny behandling. Etter den nye behandlingen kom

Kontrollkomiteen 15.3.2010 med en ny innstilling i saken, og denne var atskillig mer kritisk enn den første. Her blir det blant annet presisert at Bystyret ser alvorlig på at investeringsmandatet ble brutt både i 2005 og 2006 og påpeker at det er de reelle risikoforholdene som må legges til grunn for rapporteringen opp mot investeringsmandatet.

I etterkant av Kontrollkomiteens innstilling, behandlet Bystyret saken 25.3.2010. Denne gangen forsterket Bystyret kritikken mot forvaltningen av TKK med nytt punkt i innstillingen. De påpekte at de så alvorlig på at informasjonen fra rådmannen hadde vært mangelfull og mente videre at det hadde vært krevende og utfordrende både for Kommunerevisjonen og politisk nivå å få tilgang den etterspurte informasjonen. Videre uttalte Bystyret, at det i fremtiden, ønsket å bli bedre orientert og at det måtte jobbes bevisst for større åpenhet rundt TKKs portefølje og Rådmannens organisering av arbeidet rundt forvaltningen av TKK.

I lys av dette blir det 9.8.2010 vedtatt å avholde en høring Formålet med høringen var å få større klarhet i når risikoen i Obligasjonsforetakene III og V ble kjent og når og hvordan informasjonen ble kommunisert videre til politisk nivå.

Det ble satt fokus på følgende tema:

- Informasjon gitt om risikostruktur fra tilrettelegger av CDO-produktene på ulike tidspunkt
- Administrasjonens kunnskap om risikostrukturen i CDO-produktene på ulike tidspunkt
- Frode Hassels oppsigelse.
- Gjennomgang av informasjonen som er gitt politisk nivå i perioden 2008-2009.

Kontrollkomiteens høring ble gjennomført 30.8.2010 og videre følger en oppsummering av det som ble sagt:

Under høringen framkom det at flere av de involvert i investeringen i Obligasjonsforetak III i 2005 hadde god kjennskap til produktet CDO og dets ikke-lineære risikoprofil. Både ekspertpanelet og Gotaas opplyste at de var kjent med produktet CDO og dets ikke-lineære risikoprofil.

Nordeide uttalte under høringen at han på tidspunktet for investering ikke hadde kjennskap til kommunens CDO-produkter, men at han satte seg inn i produktene på det tidspunktet han ble klar over at de var risikoutsatt høsten 2008.

Glørstad hevdet i sin skriftlige tilbakemelding til Kontrollkomiteen at han på investeringstidspunktet oppfattet CDO-produktene som vanlige obligasjoner med noe høyere



risiko, men at han i ettertid ser at presentasjonen av produktene ikke ga han god nok kunnskap om mekanismene i produktet.

I den skriftlige tilbakemeldingen fra First Securities ga de uttrykk for at det var ingenting som tydet på at obligasjonseierne hadde problemer med å forstå risikostrukturen til de nevnte produktene.

Ifølge Thobroe fikk Kraftfondet en grundig presentasjon av Obligasjonsforetak III. Også ekspertpanelet oppfattet presentasjonen som grundig.

Hassel opplyste at han, som en følge av presentasjoner i møter i ekspertpanelet, fikk det klart for seg hva et CDO-produkt var og hva risikoen besto av. På møtene ble risikoen ved produktet, herunder den ikke-lineære risikostrukturen, redegjort for og det ble åpnet for både spørsmål og diskusjoner rundt CDO-produktene.

Hjelm-Hansen opplyste at First Securities ga en muntlig presentasjon for ekspertpanelmøtet, hvor han blant annet stilte spørsmål om produktets ikke-linearitet.

Gotaas beskrev CDO-presentasjonen fra First Securities som omfattende.

Glørstad la i sitt skriftlige svar vekt på at informasjonen som ble gitt fra First Securities var omfattende og kompleks, både med hensyn til antall avtaler og volum. Han innså i ettertid at han ikke hadde fullstendig informasjon om dette innholdet.

De som deltok i beslutningsprosessen for investeringene mente at kommunens CDO-investeringen ble gitt en grundig behandling. Thobroe karakteriserte behandlingen av investeringen i OF III som meget grundig, og også Hassel mener at investeringen i Obligasjonsforetak III ble svært grundig presentert og behandlet. Gotaas opplyste at CDO-investeringene ble gitt en ordinær behandling i Kraftfondet, dvs. behandling i driftsmøter, internmøter og i møter med ekspertpanelet. Glørstad sier i sin skriftlige tilbakemelding at CDO-investeringene ble underlagt ordinær behandling i Kraftfondet.

Videre i høringen kom det fram at de fleste involverte mente at CDO-produktenes risiko, risikospredning og om denne var akseptabel for Kraftfondet, ble godt behandlet i TKK. Det ble vist til at det i presentasjonsmaterialet var med en matrise som viste spredningen av ratingklasse, geografi og sektor samt underliggende diversifisering.

På spørsmål om kjennskap til risikoen rundt CDO-produktene, opplyste Thobroe at hans kunnskap om CDO-produkter hadde vært like god hele tiden. Videre sa Christensen at han hadde kjent til risikostrukturen for produktet, men at han ikke hadde hatt oversikt over den underliggende porteføljen, med unntak av de tidspunkt der han har fått oversendt en oversikt fra forvalteren. Han hevdet videre at mye av diskusjonen i ettertid handler om at man burde ha sett konsekvensene av finanskrisen, noe som han mente ble en helt feil diskusjon.

Informasjonen som var gitt var bra på tilretteleggingstidspunktet, men man kunne ikke forutse

finanskrisen. Hassel opplyste at han fulgte med på hjemmesidene til First Securities og fikk rapporter om utviklingen av risikoene for produktene, mens Hjelm-Hansen uttrykte i sitt skriftlige svar at han fikk e-post fra administrasjonen med informasjon om obligasjonseiermøtet. Han hadde også fått et notat fra Griff Kapital om situasjonen og markedsforholdene til Obligasjonsforetak III. Videre hadde Hjelm-Hansen anmodet om at ekspertpanelet burde få en redegjørelse for situasjonen for Obligasjonsforetak III i sitt møte i desember 2008, noe de hadde fått. Videre opplyste Nordeide at han jobbet sammen med Glørstad i restruktureringsprosessen og at kommunen i forbindelse med krisen i obligasjonsforetakene fikk mye og god informasjon fra både First Securities og Norsk Tillitsmann. Til slutt forklarte Sylten at han hadde kjennskap til strukturen for CDO-produkter på tidspunktet for investeringen i Obligasjonsforetak V. Gotaas hadde ikke deltatt i arbeidet med restruktureringen.

Ifølge Hassel var ikke ekspertpanelet involvert i prosessen rundt restruktureringen. Nordeide opplyste at da han fikk informasjon om at CDO'ene var risikoutsatt, samlet han Thobroe, rådgiverne og Glørstad for å sette seg inn i produktene og risikoene knyttet til disse. Nordeide mente at hovedstrukturen (inkludert den ikke-lineære risikoen) var enkel å forstå, men at detaljene (avtaleverk, produktportefølje) var vanskeligere. Sylten informerte om at Kraftfondet var i møte med den eksterne forvalteren og First Securities i forbindelse med at Obligasjonsforetak III var risikoutsatt. Kommunen tok, ifølge Sylten, initiativ til obligasjonseiermøte for å styrke bufferkapitalen.

I tillegg spørsmålene som gikk til alle som var innkalt til høringen, ønsket kontrollkomiteen at Frode Hassel skulle utdype hva som var grunnlaget for uttalelsen han kom med til Dagens Næringsliv den 9.7.2010.

Til dette opplyste Hassel at det ble holdt tre sentrale møter i ekspertpanelet i 2003 og 2004 hvor det ble gitt grundige redegjørelser om CDO-produkter. Glørstad deltok på disse møtene. Hassel opplyste videre at han ikke kunne huske at Glørstad i ekspertpanelmøter hadde hevdet at han ikke skjønte CDO-produktene og risikoene forbundet med disse. Hassel kunne heller ikke erindre at Glørstad på senere tidspunkt tok opp tema om å gå gjennom disse produktene på nytt etter 2005. Hassel hadde også, etter all "støyen" som hadde vært, spurt de andre involverte i Kraftfondet om de hadde noen forbehold om forståelsen. Ifølge Hassel var det ingen som kom med noen forbehold.

***Så; var det noe nytt som kom fram under høringen?***

Flere av de involverte i og rundt kraftfondet kjente til den ikke-lineære risikoprofilen knyttet til CDO-investeringer. Begge rådgiverne (Gotaas og Sylten) i TKK opplyste at de kjente til risikoprofilen. Hjelm-Hansen opplyste at han stilte spørsmål vedrørende produktets ikke-linearitet i ekspertpanelmøte 2005.

Inge Nordeide sa under høringen at han ikke hadde noe forhold til CDO før høsten 2008 og bekreftet at etter hans oppfatning så forstod også Glørstad den ikke-lineære risikoprofilen høsten 2008.

Nordeide opplyste at han var aktiv og engasjert i restruktureringsprosessen høsten 2008 og at dette ble gjort i tett samarbeid med Glørstad. Nordeide presiserte at den ikke-lineære risikoprofilen var forståelig, men at det var mange forhold i og rundt den underliggende CDO-strukturen som var komplisert og vanskelig å forstå.

Rådgiver sylten bekreftet at det var Trondheim kommune som tok initiativ til Obligasjonseiermøte høsten 2008 for å styrke bufferkapitalen til Obligasjonsforetak III.

Hjelm Hansen hadde stilt spørsmål vedrørende risikostatus på CDO-produktene per 11.11.2007. Dette var på bakgrunn av at han hadde kommet over informasjon om at CDO-produktene som har en risiko på A, underliggende BBB, ønsket han en redegjørelse om verdien og hva forvalterne hadde gjort mht. den underliggende porteføljen.

Det var disse 4 punktene kontrollkomiteen la til grunn for sin konklusjon og innstilling til Bystyret da de de nye funnene ble presentert.

Gjennom intervjuene våre har vi fått informasjon om at Bystyret i etterkant av den siste innstillingen i Kraftfondssaken, hvor saken ble ”lagt død”, ønsker en ny utredning fra Rådmannen om at det er ønskelig med en utredning av alternative bruksområder for ressursene som ligger i Kraftfondet.

I skrivende stund, er ikke en slik utredning presentert for Bystyret i Trondheim, men det forventes at den vil ferdigstilles i løpet av 2011.

#### 4.2.1 Oppsummerende analyse og konklusjon

Modellen nedenfor viser våre oppsummerende konklusjoner i forbindelse med policyprosessen i opprettelsen av Kraftfondet. Som modellen viser, har vi delt policyprosessen inn i 5 delprosesser. Dette gjør at vi lettere kan identifisere den enkelte delprosess.

	Agendasetting	Policyformulering	Policyvedtak	Policy- Implementering	Policy- evaluering
<b>Prosess 1</b>	Sette på dagsorden hos TEV	Skal vi ha politisk behandling	JA	Politisk behandling	
<b>Prosess 2</b>	På dagsorden hos Bystyret	Hvor mye skal selges?	Vi selger 100%	Administrasjonen setter pengene ut i markedet	Kvartalsrapport/ Årsrapport/ orienteringer
<b>Prosess 3</b>	Finanskrisen	Hva har skjedd med pengene våre?	Vi ønsker forvaltnings revisjon	Forvaltnings revisjon	Forvaltnings Revisjons-rapporten
<b>Prosess 3</b>			Kontroll- Komiteen vedtar høring	Gjennomføring av høringen	Ny bystyre-behandling, <i>“saken er lagt død”</i>
<b>Prosess 4</b>	Bystyret ønsker en utredning om alternative bruksområder for kraftpengene	Gjennomgang av utredningen	Hva er utfallet?	?	?
<b>Prosess 5</b>					Sluttevaluering av resultatene 2015/2016

**Modell 7, Oppsummering av policyprosessen**

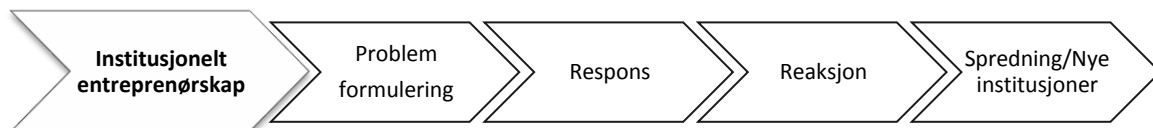
Delprosess 1, representerer TEVs ønske om en politisk behandling av et eventuelt salg av energiverket. Denne prosessen ender ikke i en evaluering, men blir satt på dagsorden hos Bystyret, noen som representerer begynnelsen på prosess 2. I denne prosessen blir salget et faktum og evalueres gjennom rapportering.

Delprosess 3 er tosidig. Først rammer finanskrisen TKK og revisjonen får i oppdrag å se på mulige årsaker og konsekvenser et eventuelt tap har for kommunen. Funnene fra kontrollkomiteen fører til en høring, og Bystyret “legger saken død”.

I delprosess 4, ønsker Bystyret en utredning om alternativ bruk av kraftpengen. Denne utredningen er i skrivende stund ikke behandlet. Ut ifra denne beskrivelsen vil delprosess 5 gi en sluttevaluering av resultatene i 2015 og 2016. Dette vil gi den valide informasjonen som gir svaret på om opprettelsen av TKK har vært en vellykket policyprosess sett fra et økonomisk perspektiv.

### 4.3: Institusjonelt entreprenørskap

Den institusjonelle prosessen med opprettelsen av TKK, starter med et forslag om at ressursene knyttet til Trondheim energiverk kunne bli forvaltet på alternativt vis. Dette førte til en politisk behandling av saken, hvor utfallet ble salg av 100 % av aksjene i TEV. Da salget var gjennomført, var det en politisk diskusjon rundt ulike forvaltningsmetoder, og utfallet av denne debatten var opprettelsen av en ny institusjon, TKK.



#### Modell 8, Institusjonelt entreprenørskap

Scott hevder at aktører konstruerer institusjoner som et svar på kollektive handlingsproblemer og for å regulere sine egne og andres atferd. I tillegg responderer de på institusjonenes reguleringer fordi de er støttet opp med både incentiver og sanksjoner. Videre sier Scott, konstituerer aktørenes samhandling den sosial strukturen som i sin tur konstituerer aktørene, og produktene av tidligere samhandling, normer, regler, antagelser og ressurser tilbyr de situasjonelle elementene som blir den del av aktørens beslutningsgrunnlag.

Busch et al. (2007:80) peker på at

En institusjon betyr den form, eller den måte, et samfunn har valgt å organisere eller innrette et system av regler for menneskelige handlinger (...). I dette ligger det at en institusjon er et relativt vedvarende sosialt byggverk, som sikrer en viss overensstemmelse mellom de ulike individenes handlinger.

Slik vi forstår både Christensen og Busch, så blir ikke en organisasjon automatisk en institusjon når den blir opprettet. Det er først når den fylles med ideer, regler og mønstre vi kan si at organisasjonen har blitt noe mer, altså en institusjon.

Et sosialkonstruktivistisk syn på institusjonelt entreprenørskap vil, i følge Hardy og Maguire, forklare og tolke institusjonelle endringer som komplekse, pågående kamper om den autoriserte meningen mellom aktører hvor utfallet verken kan forutsies eller kontrolleres. Videre bygger det sosialkonstruktivistiske synet på ideen om at institusjoner er “*formed as meanings come to be shared and taken for granted*”. (Hardy og Maguire 2008). Dette medfører at alle aktører blir sett på som aktive tolkere av praksis og hvor meningen blir et resultat av forhandlinger i komplekse (policy)prosesser. Dermed blir institusjonelt entreprenørskap et resultat av nye fortolkninger og påfølgende kamp om den autoriserte meningen. Til tross for aktiv fortolkning av relevante aktører vil ikke den eksisterende praksis være lett å fortrenge eller endre. Årsaken til dette er at eksisterende praksis blir støttet opp med og forsterket av eksisterende logikk, myter og diskurser.

I følge Hardy og Maguire er mobilisering av ressurser et sentralt tema innenfor institusjonelt entreprenørskap. De viser til DiMaggios definisjon som legger vekt på hvor viktig det er å ha tilgang til “sufficient resources” (tilstrekkelig ressurser) for å skape eller endre en institusjon. Her legges det spesielt vekt på materielle ressurser som institusjonelle entreprenører kan benytte som virkemiddel mot andre aktører, allierte og eksterne grupper for å forhandle fram støtte for endringsprosjektet. I forlengelse av dette kan vi si at institusjonelle entreprenører kan benytte de materielle ressursene enten til å belønne støttespillere eller og “straffe” motstandere. TKK har fått kritikk for ressursbruken blant annet i forhold til bruk av eksterne rådgivere, reisevirksomhet og lønninger. Ser vi dette i lys av Hardy og Maguires uttalelse, kan vi problematisere rundt kritikken av ressursbruken. Slik vi ser det så er den motstridende da konklusjonen viser mangelfull bruk av tredjeparts rådgivere i forbindelse med investeringer, som igjen ville ført til økt ressursbruk.

Både offentlige myndigheter og relevante fagprofesjoner kan anvendes for å støtte endringsprosesser. Hardy og Maguire viser til et eksempel hvor det ble brukt konstituerende legitimitet som mekanisme for å lovfeste konsesjon og praksis innenfor en nytt felt, og at det juridiske systemet kan benyttes til å lage nye regler eller håndheve de gamle for å fremme institusjonaliseringsprosessen. Dette er noe som gjenspeiles i Kraftfondet, da blant annet handlingsregelen og finansreglementet er regulerende i forhold til mulighetene Kraftfondet har for investeringer. Dersom vi snur på dette, kan vi si at slike reguleringer også kan virke hemmende på den finansielle håndteringen. Dersom Kraftfondet ikke har mulighet til å ta nødvendig risiko, kan det heller ikke forventes å oppnå høy avkastning.

Hardy og Maguire trekker fram hvordan institusjonelle entreprenører skaper et “kollektivt rammeverk for handling”, som en sammenhengende fortolkende struktur. Videre sier Scott at disse prosessene er sentrale for å bygge eller støtte opp om institusjoner. Disse prosessene innebærer å opprette regler, kontrollere at andre følger reglene og dersom det er nødvendig utøve sanksjoner. I lys av dette kan vi trekke fram kontrollmekanismene som ligger i

Bystyrets oppfølging av administrasjonens rapporteringer. En konsekvens av regelbrudd kan være i form av straff. Hardy og Maguire hevder videre at institusjonelt entreprenørskap er tett koblet sammen med maktutøvelse. Årsaken til dette, hevder de, er at maktrelasjoner bare er midlertidig stabile og på grunn av dette er institusjoner arena for stadige skift i maktrelasjoner. På bakgrunn av dette kan institusjonelt entreprenørskap ses på som en regulerende kraft i forhold til både organisasjonsmessige og diskursive krefter rundt nye relasjoner og praksis. Tilsvarende vil de som følger reglene oppnå belønning. Et eksempel på dette er at kontrollkomiteen i mars 2010 skjerper kritikken mot forvaltningen av kraftfondet og spesielt tidligere Rådmann Inge Noreide fikk sterk kritikk. På dette tidspunktet påpeker Erling Moe (V) at det har vært veldig uklare ansvarsforhold i kraftfondet, og at det er *”Inge Noreide som må ta ansvar for at det har vært så uryddig som det åpenbart har vært”*. Dette skjedde en uke før partiene i Bystyret må ta stilling til om kritikken mot Glørstad kunne oppfattes som så sterk at den var ensbetydende med at man ikke hadde tillit.

Den normative pilaren legger vekt på at verdier og normer er en viktig dimensjon i det sosiale livet. Begrepet verdier omtaler det som er foretrukket eller ønskelig, mens normer definerer hvordan ting bør gjøres og definerer legitime verktøy for å oppnå ønsket mål.

Enkelte verdier og normer er felles for alle medlemmene av en organisasjon, men andre er forbeholdt enkeltaktører eller stillinger. Når verdier og normer knyttes til en spesiell type stilling kan det snakkes om *roller* og oppfatninger av hva som er hensiktsmessige mål og aktiviteter for bestemte personer eller spesielle sosiale posisjoner. Dette kan omtales som normative forventninger i forhold til hvilken atferd som er passende for ulike roller.

Institusjonelt entreprenørskap dreier seg i stor grad om å skape relasjoner mellom relevante individer for å få gjennomført endringer, gjennom samhandling, hevder Hardy og Maguire. Med tanke på at institusjonelt entreprenørskap ofte dreier seg om å endre dypt forankrede normer, verdier og praksis, betyr det at det blir utrolig viktig både å mobilisere materielle ressurser og å kommunisere endringslogikken til viktige aktører, både samarbeidende organer, koalisjoner og allianser. På denne måten blir institusjonelt entreprenørskap gjerne knyttet til ulike former for samhandling, relasjoner, partnerskap, koalisjoner osv. som krever samarbeid med andre (utenforstående) aktører. Når det gjelder kraftfondet i sin helhet, så er verdigrunnet for handling ulikt da kraftfondet er et fond som i stor grad er avhengig av det private næringslivet. Ser man dette ut fra modellen vår, så ser man tydelig at det bærende elementet fra politisk ståsted er et utfall som er til det beste for innbyggerne, mens for det private næringslivet handler det om omdømme og gevinstoptimalisering. Dette kan oppleves som et paradoks og være utfordrende å balansere, da Bystyret “krever” at TKK skal ha høyest mulig avkastning til lavest mulig risiko. Enkelte verdier og normer er felles for alle medlemmene av en organisasjon, men andre er forbeholdt enkeltaktører eller stillinger. Når verdier og normer knyttes til en spesiell type stilling kan det snakkes om *roller* og oppfatninger av hva som er hensiktsmessige mål og aktiviteter for bestemte personer eller

spesielle sosiale posisjoner. Dette kan omtales som normative forventninger i forhold til hvilken atferd som er passende for ulike roller.

Brudd på normer som oppfattes som “sanne”, kan vekke sterke følelser blant aktører, men uttrykkes annerledes enn ved brudd på vedtatte lover og regelverk.

Den tredje pilaren Scott (2008) framhever i institusjonell teori er den kognitive. Innenfor den kognitive pilaren ser man at etterlevelse av regler og rutiner i mange tilfeller finner sted fordi andre typer atferd er utenkelig, rutiner følges fordi de er tatt for gitt som “den måten vi gjør ting på”. Etter vår oppfatning er det tydelig at Bystyret tar det for gitt at rådmannen forvalter ressursene i kraftfondet i tråd med det politiske kravet. Uavhengig av globale svingninger forventer Bystyret at kraftfondet oppfyller avkastningskravet. Det viser seg også at Bystyret uttrykker overraskelse når Rådmannen ikke har full innsikt i den totale kompleksiteten av investeringene. Til slutt så tas det for gitt at kommune adm. Har den nødvendige kompetansen for å forvalte ressursene i kraftfondet.



### 4.3.1: Oppsummerende analyse og konklusjon

Modellen nedenfor viser vår oppsummering og konklusjon av diskusjonen vi hadde i delkapittel 4.3.

	<b>Problem-formulering</b>	<b>Respons</b>	<b>Reaksjon</b>	<b>Ny institusjon</b>
<b>Prosess</b>	Vi får ikke nok penger via TEV	Vi selger TEV	Vi vil forvalte pengene selv	TKK
<b>Regulative pilaren</b>	Må til politisk behandling, fordi kommunalt eie	Vi må sikre at lovverket følges	Mandat, Vedtekter, Finansreglement,	oppfølging og rapportering/kontrollkomiteen
<b>Normative Pilaren</b>	Hvordan bør pengene forvaltes	Det skal være til det beste for borgerne	Man skal ikke ta for høy risiko	Interne retningslinjer
<b>Kognitive pilaren</b>	Vi tar det for gitt at Rådmannen forvalter pengene i tråd med avkastningskravet	Spiller ingen rolle hvordan verdensøkonomien utvikler seg, vi skal ha samme avkastning uansett	Blir overrasket over at Rådmannen ikke har full oversikt over kompleksiteten i investeringene	Tar for gitt at administrasjonen har den nødvendige kompetansen til å bygge en ny institusjon

**Modell 9, oppsummering av institusjonelt entreprenørskap**

Som modellen viser, ser vi at den regulative pilaren hvordan salget skal bli ivaretatt gjennom gjeldende lovverk, vedtekter og mandat. Dette blir fulgt opp gjennom rapportering fra kommuneadministrasjonen. Vi ser også at Kommunerevisjonen blir tillagt en regulerende rolle i evalueringen av TKK.

Videre representerer den normative pilaren hva TKK må forholde seg til for å forvalte pengene på en forsvarlig måte. I denne pilaren skiller respons og reaksjon seg ut, da det blir tydelig at det ikke bare omhandler aktørene i Kraftfondet, Dette gjennom at TKK skal ha høy avkastning med lav risiko på fellesskapets ressurser.

Til slutt ser vi at i den kognitive pilaren blir det tatt for gitt at Rådmannen forvalter pengene i tråd med handlingsregelen, uavhengig av globale svingninger i finansmarkedet. For å ivareta denne rollen så blir det tatt for gitt at Rådmannen har den nødvendige kompetansen til å bygge opp en ny institusjon. Gjennom modellen kan vi se at Bystyrets blir overrasket over at Rådmannen ikke har den fulle oversikten over kompleksiteten i alle investeringene.

### 4.3.1: Legitimitet

Suchman (1995) definerer legitimitet som *“Legitimacy is a generalized perception or assumption that the action of an entity are desirable, proper or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs and definitions”*.

Pragmatisk legitimitet er basert på et nytteperspektiv. Organisasjonen får legitimitet fordi den antas å være et nyttig verktøy i samfunnsmaskineriet (Busch et al 2007:85).

Et interessant funn når det gjelder pragmatisk legitimitet, er at nytteverdien av et godt omdømme eller borgernes tillit er vel så viktig for Adresseavisen som for Bystyret. Dette ser vi gjennom at eksistensgrunnlaget til politikerne i Bystyret er borgernes stemmer, men eksistensgrunnlaget for Adresseavisen er innbyggernes penger. For å få avsluttet Kraftfondssaken vedtok Bystyret å avholde en høring. Dersom vi ser dette fra et pragmatisk legitimitetsperspektiv, anvendte de dette for å tydeliggjøre sin posisjon som arbeidsgiver og premissleverandør. Høringen ble på denne måten brukt som et verktøy for å beslutte utfallet i saken.

I motsetning til dette, er både Kommunerevisjonen og kommuneadministrasjonen underlagt Bystyret og avhengig av Bystyrets tillit for å oppnå pragmatisk legitimitet. Både for Kommunerevisjonen og kommuneadministrasjonen blir tilliten fra Bystyret selve eksistensgrunnlaget. Det er viktig å presisere at for kommuneadministrasjonen er Bystyret arbeidsgiver mens for Kommunerevisjonen er de oppdragsgiver.

En tilsvarende kobling kan vi også se mellom finansinstitusjonene og TKK, siden deres pragmatiske legitimitet i stor grad er koblet til krav til avkastning. I samspillet mellom TKK og finansinstitusjonene finner vi også spenningsfelt. Dette ser vi dersom vi vurderer de to institusjonenes handlingslogikk. Finansinstitusjonen på sin side, ønsker høyest mulig avkastning på sine investeringer og er villig til å ta den risikoen som er nødvendig. Dette handlingsrommet har ikke TKK. TKK er avhengig av å forholde seg til Bystyrets fastsatte handlingsregel, og kan bare oppnå så høy avkastning som Bystyrets risikovillighet tillater. Dette kan vi også se i lys av Parson som (Scott 2008:24) hevder at organisasjoner/virksomheter opererer i ulike funksjonelle sektorer oppnår legitimitet ut ifra forskjellige verdier, framviser forskjellige tilpassede mønster og blir styrt ut ifra ulik kodeks og normative rammeverk.

Den legale legitimiteten er knyttet til at organisasjonen følger de regler og lover som er etablert i samfunnet. Ser man dette i lys av Bystyrets rolle, er dette å tydeliggjøre vedtatte rammer. Disse rammene legger føringene for den legale legitimiteten for TKK. Så lenge TKK forholder seg til fastsatte rammer, vil den legale legitimiteten opprettholdes. Slik vi ser det, ble høringen benyttet som “det siste” virkemiddelet Bystyret hadde for å påvirke utfallet av Kraftfondssaken. For kommuneadministrasjonen og finansinstitusjonene vil den legale

legitimiteten opprettholdes ved å følge fastsatt lovverk. For Kommunerevisjonen, vil den legale legitimiteten opprettholdes ved at de er lojale i forhold til bestillingen fra Bystyret, mens Adresseavisen, i tillegg til å forholde seg til gjeldende lovverk, må den være en pådriver for “mer-offentlighet” for å opprettholde sin legale legitimitet.

Normativ legitimitet er knyttet til at handlingen som utøves, ligger innenfor aksepterte normer. For Bystyret, er den normative legitimiteten en forutsetning for den pragmatiske. Årsaken til dette er at Bystyrets normative legitimitet er avhengig av å påse god forvaltning til det beste for borgerne. I det Bystyret hevder at forvaltningen av Kraftfondet hadde vært mangelfull, var høringen den eneste mulighet de hadde for å ivareta den normative legitimiteten. Når det gjelder adm. I kommunen vil denne legitimiteten være styrt av lojalitet overfor politiske beslutninger mens revisjonens insentiv er positive signaler kontinuerlig fra Bystyret. Da de fleste aktørene er styrt av de normative forholdene vil både Adresseavisen og finansinstitusjonene ha en større påvirkning og handlingsrom. For begge aktørene er ikke de normative forholdene gitt, men er i større grad avhengig av “resultater”. De kan også eksistere i kort perioder med noe svekket normativ legitimitet, noe som står i kontrast til alle de andre aktørene. Ser man på TKK vil det også her være avkastningen som er det gjeldende parameter.

Kognitiv legitimitet bygger på at enkelte organisasjoner eller særtrekk ved organisasjoner “tas for gitt”. Da denne legitimiteten blir opprettholdt av det man tar for gitt, ser man at det også her er store forskjeller imellom aktørene. En felles nevner er valid informasjon, noe vi har valgt å koble opp mot revisjonen og Adresseavisen. Vi kan se at målgruppen for disse aktørene er ulike, da revisjonen har Bystyret mens Adresseavisen har borgerne. Når man ser dette fra borgernes ståsted, har vi valgt å benytte dette som en variabel mot Bystyrets kognitive legitimitet, da vi mener at byens borgere tar denne rollen for gitt. Bystyret er videre i denne sammenhengen arbeidsgiver for kommune administrasjonen, og derfor ser man at dette er et avhengighetsforhold for den kognitive legitimiteten til administrasjonen da det tas for gitt at de skal følge fastsatte vedtekter og lover samt opptre lojal. I motsetning til de andre aktørene er både finansinstitusjonene og TKK avhengig av det som blir tatt for gitt av de andre rollene i modellen. Da vi mener at den kognitive legitimiteten styres av den nødvendige spisskompetansen som en finansinstitusjon må ha i denne saken, da det deres rolle er en innleid rådgiver funksjon. Den kognitive legitimiteten for TKK mener vi er avkastningen, da oppnåelse av denne blir tatt for gitt. For at Bystyret skal opprettholde de andre formene for legitimitet må også den kognitive legitimiteten være til stede. I denne saken, vil ikke valg av høring påvirke den kognitive legitimiteten fordi dette er et virkemiddel som aldri tidligere har blitt anvendt. Det tas med andre ord ikke for gitt. Dersom Trondheim kommune kommer opp i ny sak av tilsvarende størrelse, vil Bystyret “måtte” anvende en høring for å opprettholde den kognitive legitimiteten. Dette kan vi også se i lys av Scott som hevder at legitimitet forklarer institusjonell orden ved å tilskrive kognitiv validitet (troverdighet) til sin objektive hensikt.

Legitimitet rettferdiggjør den institusjonelle orden ved å gi normativ verdi til dens utøvende imperativer.

Å oppnå kognitiv legitimitet vil derfor kunne være en utfordring for Kraftfondet. Da vil en mulighet være å støtte seg på *“regulative forhold som på sikt kan skape organisasjonsformer som etter hvert tas for gitt”* (Busch et al. 2007:86). På denne måten kan Kraftfondet for eksempel ved å opparbeide seg legal legitimitet etter hvert også oppnå kognitiv legitimitet.

Dersom vi ser legitimitet fra et institusjonelt perspektiv slik som Scott, så kan vi ikke se på legitimitet som en vare som kan bli kjøpt eller byttet til seg, men er i stor grad en tilstand som reflekterer en opplevd harmoni i forhold til *“relevante regler og lover, normativ støtte eller justering i forhold til det kognitive rammeverket”* (Scott 2008:59, vår oversettelse).

### 4.3.2: Oppsummerende analyse og konklusjon

Modellen nedenfor viser vår oppsummering og konklusjon av diskusjonen vi hadde i delkapittel 4.3.1.

	<b>Pragmatisk legitimitet</b> "Nytteverdi"	<b>Legal legitimitet</b> "Lover og regler"	<b>Normativ</b> <b>Legitimitet</b> "Moral/bør"	<b>Kognitiv legitimitet</b> <b>Det vi tar for gitt</b>
<b>Bystyret</b>	Omdømme/tillit fra borgerne <b>Høringen</b>	Handlingsregelen (Mandat/vedtekter) <b>Høringen</b>	God forvaltning til beste for borgerne <b>Høringen</b>	Borgerne tar Bystyret for gitt
<b>Kommune-</b> <b>administrasjonen</b>	Tillit fra Bystyret/Kommunerevisjonen	Å følge fastsatte vedtekter/lover	Lojalitet overfor politiske beslutninger.	Oppnås ved å følge fastsatte vedtekter og lover og opptre lojalt
<b>Kommune-</b> <b>revisjonen</b>	Tillit fra Bystyret	Være lojal mot bestilling fra Bystyret	Positiv tilbakemelding fra Bystyret	Valid informasjon
<b>Adresseavisen</b>	Omdømme/tillit fra borgerne	Mer- offentlighet/følge lovverk	Etiske retningslinjer	Valid informasjon
<b>Finansinstitusjoner</b>	Salg/avkastning/omdømme	Lovverk	Omdømme	Spisskompetanse
<b>Kraftfondet</b>	Avkastning	Handlingsregelen/ mandat og vedtekter	Avkastning	Avkastning

Modell 10, Oppsummering av legitimitet

Den pragmatiske legitimiteten representerer nytteverdi. Slik vi ser det vil omdømmet til Bystyret og Adresseavisen være avhengig av innbyggernes tillit for å oppnå pragmatisk legitimitet. Motsatt kan vi se at både kommuneadministrasjonen og Kommunerevisjonen er avhengig av Bystyrets tillit for å få og opprettholde den nødvendige pragmatiske legitimiteten. Videre ser vi at både Kraftfondet og Finansinstitusjonene blir målt gjennom avkastningen.

Den legale legitimiteten representerer lover og regler. Felles for alle aktørene er at de må forholde seg til gjeldende lovverk innenfor sitt område for å opprettholde den legale legitimiteten.

Normativ legitimitet representerer det moralske aspektet. Fellesnevneren for Bystyret, kommuneadministrasjonen og Kommunerevisjonen er lojalitet. For kommuneadministrasjonen og Kommunerevisjonen er det Bystyret som er mottaker og som bedømmer hvorvidt de oppfatter lojaliteten som god eller dårlig. Dersom Bystyret oppfatter lojaliteten som god, vil de i sin tur respondere med tillit.

Kognitiv legitimitet representerer det vi tar for gitt. Slik vi ser det vil byens borgere ta for gitt at Bystyret gjør en forsvarlig jobb, mens kommuneadministrasjonen oppnår kognitiv legitimitet gjennom signaler fra Bystyret. Når det gjelder kommuneadministrasjonen og Adresseavisen tas det for gitt at de produserer valid informasjon, mens Finansinstitusjonene og Kraftfondet blir evaluert gjennom spisskompetanse og god avkastning.

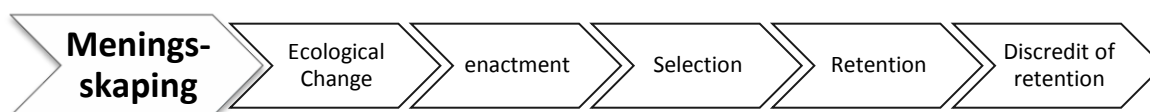
***Gjennom vår analyse konkluderer vi med at dersom Kraftfondet skal oppnå legitimitet, er avkastningen den styrende variabelen.***

Dersom vi ser aktørene i lys av de fire legitimitetsbegrepene, kan de både ses på og vurderes isolert, men det er også tydelig at de gjensidig påvirker hverandre. Legitimitet er med andre ord ikke et “statisk gode”, men en dynamisk prosess som stadig er i endring.

#### 4.4: Meningsskaping

I dette kapitlet vil vi ta for oss innsamlet empiri og benytte Karl Weicks teori om meningsskaping for å fortolke våre funn. Denne teorien vil berike vår analyse av prosessene som vi mener har utspilt seg mellom de ulike aktørene. Weicks modell for meningsskaping består av fem elementer som hver for seg representerer hver sin del.

Det første elementet i modellen er ”endring i omgivelsene” som er av en karakter at den kan være bidrags givende for endring. Det andre elementet er ”iscenesetting”. Dette handler i stor grad om å fange opp den aktive rollen man antar aktørene i organisasjonen spiller gjennom å skape omgivelser. Et av kjennetegnene ved iscenesettelse er at man tolker handlinger eller hendelser i retrospekt. I det tredje elementet vil utvelgelse forekomme når nåværende iscenesetting sammenfaller med tidligere årsakskart og man fastholder den historien som passer best med tidligere forståelse. Fastholdelse er i følge Weick (2001), når nåværende fortolkning passer godt sammen med tidligere fortolkning. Og er ofte i form av årsakskart, det vil si beskriver sammenhengen imellom årsak og virkning. Avvisning av fastholdelse er det siste elementet i modellen. Dette inntreffer dersom en aktør avviser en tidligere troverdig forklaring og erstatter denne med en ny og bedre.



#### Modell 11, Meningsskapingprosessen

Dersom vi ser historien om kraftfondet fra det meningsskapende perspektivet, definerer vi starten som salget av TEV. Dette representerer ”endringer i omgivelsene”. Denne historien startet i 2001, med en svært god portefølje som la grunnlaget for flere år med god avkastning og som igjen førte til betydelige tilskudd til bykassen (se tabell 1). Over tid ble politikerne godt vant med at TKK var en svært sentral og stabil bidragsyter ift. tjenesteproduksjonen i kommunen, der man valgte en modell for forskuttering av avkastningen.

I 2008 ble TKK berørt av effektene finanskrisen hadde på verdensøkonomien, og dette medførte det første året med underskudd for TKK.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	SUM
<b>Total avkastning i %</b>	7,4	8,1	8,9	9,7	8,4	6,6	-1,5	7,5	
<b>Tilført kommunen i mil. Kr.</b>	239	262,7	412,6	436,2	352,9	222,1	0	302,9	2227,5

(tabell 2, Kraftfondets avkastning og tilføring av økonomiske ressurser til Trondheim kommune)

Gjennom Reed (1991) beskriver Weick (2001) at kontekstuell rasjonalitet er handling som er motivert for å skape og opprettholde institusjoner og tradisjoner som uttrykker oppfatninger om rett atferd. Videre hevdes det at kontekstuell rasjonalitet er følsom for det faktum at mennesker har behov for å opprette og vedlikeholde intersubjektivt bindende normer og strukturer som opprettholder og beriker mellommenneskelige relasjoner. På grunn av dette blir organisasjoner viktige arenaer fordi de kan gi mening og orden i omgivelser som både kan stille dårlig definerte og motstridende krav til organisasjonen.

Ser vi dette i lys av Bystyret sin rolle så var de fornøyd så lenge alt går vel. Dette var også tilfellet med forvaltningen av TKK frem til effektene av finanskrisen ble klargjort. Kommune administrasjonen på sin side, føler de har gitt tilstrekkelig informasjon overfor Bystyret noe også Bystyret har uttrykt. Så blir spørsmålet;

*Hva skjer når avkastningen ikke er tilstrekkelig for å opprettholde tjenesteproduksjonen i kommunen?*

Rådmannen, med innspill fra ekspertpanelet, uttrykte at det ville måtte komme dårlige år over en lang tidsakse, men at det var viktig å se på helheten. Men hva skjer når det viser seg at TKK ikke innfrir avkastningen idet fondet blir overrasket av hundreårskrisen?

Slik vi ser det var konsekvensen at det ble satt fokus på forvaltningen av Kraftfondet, mens det politiske kravet til avkastning ble tillagt lite oppmerksomhet. I følge informant G så *”burde administrasjonen ha søkt (informasjon) grundigere”*. Mens han senere uttalte at *”Kommune administrasjonen var nok ikke klar over hvor tapsutsatt disse produktene var før etter finanskrisen og dermed var det utenkelig med denne typen risiko før krisen var et faktum”*.

Meningsskaping legger vekt på at mennesker prøver å forklare hendelser rasjonelt både overfor seg selv og andre. På bakgrunn av dette sier Weick (2001:106) at:

“Individuals are not seen as living in, and acting out their lives in relation to, a wider reality, so much as creating and sustaining images of a wider reality, in part to



rationalize what they are doing. They realize their reality, by reading into their situation patterns of significant meaning”.

Sagt med andre ord; mennesker rasjonaliserer sitt bilde av virkeligheten til det er for sent. Og fordi man gjør dette, virker stadig mindre av det man ser meningsfullt. Ser man dette i lys av utsagnet til informant G overfor, så blir ansvaret for mangelfull informasjonssøking rettet mot administrasjonen. Det kan virke som politikerne, etter finanskrisen, fikk behov for å ansvarliggjøre kommuneadministrasjonen for de mulige tapene på investeringene i obligasjonsforetakene III og V. Det kan se ut til at det, for politikerne, var enklere å legge skylden for de potensielle tapene på den administrative forvaltningen av Kraftfondet enn å ta selvkritikk i forhold til at avkastningskravet var høyt.

Mye i en organisasjon handler om rutiner og prosedyrer. Dersom disse prosedyrene er påtvunget, betyr det at organisasjonsmedlemmene må validere de gitte mønstrene. Å validere et påtvunget mønster innebærer da, i følge Weick (2001), å rettfærdiggjøre mønstrene ved å omtale dem som rimelige. Dersom et påtvunget mønster (altså en prosedyre) oppfattes som rimelig og ikke mindre sannsynlig enn andre mulige mønstre oppfattes pålegget som valid.

Forståelsen for hvordan rutiner og prosedyrer har fungert i TKK, er avhengig av hvem man spør og hvilke parameter som legges til grunn. Ser vi på kun på avkastningen, bevitner denne at kraftfondet har fungert tilfredsstillende. Samtidig har det igjennom forvaltningsrevisjonen blitt avdekket at det er noen områder hvor rutinene ikke har fungert tilfredsstillende.

Dette ser vi blant annet der Kommunerevisjonen har påpekt manglende internkontroll og der de har stilt spørsmål om TKK har forholdt seg innenfor investeringsmandatet.

Da Kraftfondet ble opprettet, vedtok Bystyret at kravet til avkastning for Kraftfondets investeringer skulle være 4 % pr år. Dersom man også legger til en forventet prisstigning på om lag 2,5 %, innebærer dette at Kraftfondet måtte ha en realavkastning på 6,5 % pr år.

Det kan være betimelig å stille spørsmål om hvorfor verken Bystyret eller revisjonen har stilt spørsmål rundt forvaltningen av fondet under perioden det har gitt meget god avkastning. Her har informant C uttalt at ” *i gode perioder så er det ingen politikere som stiller kritiske spørsmål*”. Vi har også gjennom flere av våre informanter fått bekreftet at det var helt nødvendig at TKK måtte ta risiko for å oppnå det politiske avkastningskravet. Informant C poengterte overfor oss at

***”Det er ikke mulig å få 4 % avkastning uten å ta risiko”.***

Dette var Rådmannen klar over, og gjennom både årsrapporter og kvartalsrapporter fremgår det at Rådmannen flere ganger orienterte om dette, der han la spesielt vekt på renteutviklingen

ut over 2000-tallet. Hvilken informasjon fikk Bystyret gjennom kvartals- og halvårsrapportene fra 2001 til 2010, og var denne god nok?

Etter vår oppfatning, var politikerne i Trondheim fornøyd med forvaltningen av Kraftfondet fra oppstarten i 2002 og fram til finanskrisen. Dette ble blant annet protokollført i Saksprotokoll Kraftfondet – status og rapportering, Bystyret 24.4.2003, hvor Bystyret uttalte at *”Bystyret vil uttale anerkjennelse for rådmannens disposisjoner og forvaltning i denne saken”*. Etter gjennomgang av Bystyrets saksdokumenter vedrørende kraftfondet, ser vi at Bystyret i stor grad er tilfreds med måten kraftfondet har blitt forvaltet igjennom perioden 2001 og frem til 2008.

Dersom vi ser dette i lys av Weick, kan vi forklare politikernes handling gjennom kontekstuell rasjonalitet som er handlinger som er motivert for å skape og opprettholde institusjoner og tradisjoner som uttrykker oppfatninger om rett atferd. På grunn av dette blir organisasjoner viktige arenaer fordi de kan gi mening og orden i omgivelser som både kan stille uklare og motstridende krav til organisasjonen. Dette kan vi også se i forholdet mellom Bystyret og Rådmannen. Felles for alle partiene i Bystyret, er at de har behov for å opprettholde den politiske legitimiteten i forhold til byens borgere.

Kan det vise seg at det politiske avkastningskravet var en av årsakene for det potensielle tapet for kraftfondet? Rådmannen hadde ved flere anledninger informert om at det var en mulighet for at risikoen måtte økes dersom avkastningskravet skulle opprettholdes i fremtiden. Dette ble ikke tatt til følge av Bystyret og avkastningskravet på 4 % ble opprettholdt. Til tross for dette så kommer det frem i våre samtaler med informant D og G at Bystyret sjelden tar selvkritikk. Dette til tross for at de har blitt orientert både skriftlig og muntlig om endringene i rentemarkedet. Dette ser vi blant annet igjennom kraftfondets 3. kvartalsrapport hvor det skrives at *”det er en uvanlig stor usikkerhet knyttet til utviklingen fremover (3.kvartalsrapport 2008)*. I tillegg benytter rådmannen seg av uttrykk som uoversiktlig og dramatisk for å beskrive situasjonen i det globale finansmarkedet. Meningsskaping legger vekt på at mennesker prøver å forklare hendelser rasjonelt både overfor seg selv og andre.

Weick (2001) hevder at det er stor sannsynlighet for at kriser (Ecological Change) påfører organisasjonen hierarkiske restriksjoner og på grunn av dette gjør organisasjonen mer hierarkisk. Men for at stress (som følge av krise) skal føre til mer sentralisering må det ligge til rette for hierarkier og formell aktivitet. For det er i følge Weick når de formelle strukturene øker at kommunikasjon går fra å være kommunikasjon mellom likeverdige parter til å bli en stilisert kommunikasjon mellom ulikeverdige. Kommunikasjon som blir dominert av hierarki aktiverer et annet tankesett angående hva som blir kommunisert og det vil også forekomme en annen dynamikk i forhold til hvem som initierer kommunikasjon overfor hvem.

Dersom vi overfører dette til Trondheim Kommune ser vi at Bystyret hadde en løs kobling til forvaltningen av kraftfondet frem til krisen var et faktum. Dialogen mellom Bystyret og rådmannen var preget av likeverdighet. Da krisen inntraff i 2008 ble organisasjonen preget av en sentralisert hierarkisk struktur hvor Bystyret fikk en tydelig overordnet rolle mens Rådmannens rolle ble tydeliggjort som en underordnet. Kommunikasjonen var ikke lenger preget av likeverdighet men av Bystyrets krav om svar til rådmannen.

Fra finanskrisen var et faktum i 2008 og i prosessen som har fulgt, har man snakket om det som blir omtalt som ikke-lineær risikostruktur og underliggende risikostrukturer. På bakgrunn av dette stiller vi oss spørsmålet:

***Forsto alle medlemmene i TKK den ikke-lineære risikostrukturen i CDO-produktene på investeringstidspunktet?***

Gjennom høringen og samtalene vi har hatt med våre informanter har vi fått klarhet i at alle medlemmene i TKK hadde kjennskap til den ikke-lineære risikoen ved investeringstidspunktet. Snorre Glørstad uttalte til oss i en av våre samtaler følgende:

***“selvsagt forsto jeg den ikke-lineære risikostrukturen i CDO-produktene”.***

Glørstad viste samtidig til presentasjonsmaterialet som First hadde lagt frem, der den såkalte ikke-lineære risikoprofilen kommer frem. Arne Byrkjeflot uttalte i samtalen til oss at:

***“så lenge du forstår den ikke-lineære risikostrukturen, forstår du alt”.***

Dette står i sterk kontrast til en masteravhandling skrevet av Wenche Bech i 2009. Hun hevder at: *“siden finanskrisen startet i 2007 har man blitt klar over hvor undervurdert risikostrukturen i CDO-produktene har vært. Den tekniske finansieringsprosessen har vist seg å være beheftet med feil, og ekstreme tilfeller av default har vært sterkt undervurdert i CDO-evalueringen”.* Dersom vi legger dette til grunn og stiller spørsmålet igjen, kan det faktisk vise seg at Rådmannen ikke var klar over det totale *“risikobildet”*, og heller ikke kunne redegjøre for dette før etter finanskrisen. Kan det vise seg at *“ingen”* kunne redegjøre for alle mekanismene i CDO-produktene før etter finanskrisen?

*Hva er det som gjenspeiler det totale risikobilde?*

Begrepet *“Den ikke-lineære risikoprofilen”* er en betegnelse som i stor grad har blitt anvendt av politikere og media. Slik Adresseavisen definerer begrepet innebærer den ikke-lineære risikostrukturen at: *“kommunen ikke taper noe fram til 7,25 % av selskapene har gått konkurs. Deretter taper de 100 millioner for hver prosent. Dersom tapet kommer opp i 9,25 %, taper kommunen hele beløpet (...) med andre ord hvis flere enn 9 % av de 108 selskapene går konkurs vinner storbanken J.P. Morgan alt”.*

I tillegg til den ikke-lineære risikoprofilen, blir det også snakket om de bakenforliggende risikostrukturene. Slik vi forstår det, er ligget det i dette begrepet at verdipapirene har kompliserte mekanismer med mange avtaleparter og avanserte tekniske beregninger. De ulike rollene, transjone, mekanismene med alle dividendene samt at TKK valgte å benytte en aktiv forvaltning av CDO-porteføljen og en forvalter lokalisert i Paris, bidro til ytterligere kompleksitet, men i følge informant D så er den reelle risikoen den ikke-lineære risikoprofilen, og det er *”denne som er viktig å forstå”*.

I perioden etter finanskrisen ble det fra politisk hold etterspurt informasjon om hvorfor og hvordan TKK kunne få slike potensielle tap. Kommuneadministrasjonen redegjorde for dette både muntlig og skriftlig, men Bystyret var ikke tilfredse med svarene som ble utarbeidet. I tillegg til skriftlige redegjørelser holdt Rådmannen en muntlig orientering i Formannskapet om stor risiko. I etterkant av dette var Bystyret fortsatt ikke tilfredse med svarene. Samtidig ble det stilt spørsmål om kommune administrasjonen har gått ut over sitt investeringsmandat. I denne perioden kommer det frem at TKK har investert til sammen 400 millioner kroner i Obligasjonsforetakene III og V.

En konsekvens av at Bystyret ikke var tilfredse med svarene gitt fra Rådmannen, bestiller de Kommunerevisjonen til å foreta en forvaltningsrevisjonsrapport av Kraftfondet. Denne blir ferdigstilt 25.1.2010 og avdekker flere områder som omtales som mangelfulle. Rådmannen tar flere av disse forholdene til etterretning, men er uenige i noen. Et av punktene revisjonsrapporten berører er om investeringene i CDO-produktene kan være brudd på kommunelovens § 52. Kommunalbanken konkluderte med at dette var et lovbrudd, men revisjonen ønsket ikke å konkludere like sterk. Derimot valgte de fortsatt å la uttalelsen være en del av rapporten. Flere av våre informanter har uttalt seg kritisk til en del av innholdet i rapporten, deriblant informant D.

***”Når ikke revisjonen kan konkludere med sikkerhet i sine uttalelser, så mener jeg det er feilaktig at det blir omtalt i rapporten”.***

Informant H mener at det må avklares i større grad hva som er *”forutsetningene for å kunne konkludere med brudd på kommuneloven”*. Flere av våre informanter hevder at Kommunalbanken må ha sett isolert på CDO-investeringene for å kunne hevde at det var et lovbrudd, og ikke ha tatt i betraktning at produktene var en liten del av en stor portefølje.

Uttalelsen om lovbrudd, resulterte i at kommuneadministrasjonen fikk utarbeidet et svar som var motstriden Kommunebankens konklusjon. Skulle Kommunebanken ha hatt rett i sin konklusjon, ville dette hatt betydelige konsekvenser for Trondheim kommune. Et annet aspekt med dette er at det ville gitt signaler om at revisjonen faktisk hadde godkjent et regnskap som ville vært brudd på kommuneloven.

For å kunne forstå kunnskap som en kilde til robusthet, er det viktig å være klar over at aktører ser på og fortolker nye utfordringer ut ifra tidligere erfaringer. Dette kan også gjenspeile medlemmene i Bystyret og deres behandling av informasjon, konsekvenser samt Bystyrets kompetanse igjennom å erkjenne mangelfull kompetanse og trekke inn bistand. Årsakskart kan være relevant både for enkeltindivider og grupper. Det er ingen klar grense mellom omgivelser og organisasjoner. Årsaken til dette er i følge Weick, at “grensen” ikke er fullstendig stabil og at omgivelsene i stor grad er et resultat av organisasjoner samt problematiske omgivelser. Det vi tror på organiserer omgivelsene og setter forskjellige deler på plass for forskjellige mennesker.

Skulle det vise seg at hovedhensikten med en kommunal økonomifunksjon er å regnskapsføre bilag og følge opp kommunens enheter, kontrollere at de holder seg innenfor gitte budsjettstrammer, vil de ikke vite hvordan de skal drive avansert finansforvaltning.

Man har ulike revisjoner, regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Flere av våre informanter mener at Kommunerevisjonen kom for sent inn i prosessen. Når det gjelder regnskapsrevisjonen av kraftfondet, har revisjonen uttrykt at de er fornøyd med hvordan TKK har blitt regnskapsført. Gjennom flere av våre intervjuer så blir det blant annet uttrykt av informant G at

***”jeg har ikke reflektert over rollen til revisjonen på denne måten før dere kom”.***

I reklamebrosjyren til Kommunerevisjonen står det at Trondheim kommunerevisjon:

***“har et ”falkeblikk” på at verdiene som kommunen forvalter brukes i tråd med lover og retningslinjer samt politiske vedtak i Bystyret. For at kommunenes tjenestetilbud skal bli best mulig, er det avgjørende at midlene brukes på en hensiktsmessig måte”.***

Er det da tilstrekkelig at Kommunerevisjonen kun foretar en regnskapsrevisjon på en portefølje på nærmere 6 milliarder kroner? I følge informant C så kom det inn ekstra forsterkning i Kommunerevisjonen for å ha Kraftfondet som spisskompetanseområde. Informant A tror at Kommunerevisjonen hadde utfordringer ift. å ha god nok kompetanse i egen virksomhet, noe også informant C er støttende til. Informant D sier at

***”speilet skulle vært snudd”.***

Igjennom vår forskningsperiode har det litt tydelig for oss at det var store forskjeller i utspillene rundt Kommunerevisjonens jobb. Det ble blant annet sagt: *”revisjonen har ikke gjort jobben sin”* og *”revisjonen sin jobb er å påpeke dersom noe er galt – de burde ha gått tidligere og dypere inn”*. Under høringen sa Nordeide *”gå hjem å les”*. Vi tolker dette på den

måten at de hadde snakket om risikoen i rapportene og revisjonen hadde vært fornøyd med rapporteringen.

Flere av våre informanter har uttalt at forvaltningsrevisjonen av Kraftfondet kunne vise seg å bli en stor utfordring for revisjonen: Årsaken til dette er at de har ansvaret for hele forvaltningen i Trondheim kommune og ikke kan ha fullt fokus på TKK. Informant C hevder at revisjonen antakelig skulle ønsket at de hadde flere ressurser når forvaltningsrevisjonen skulle gjennomføres. I samtalene med våre informanter, spurte vi om det er sannsynlig at Kommuneadministrasjonen skulle jobbe mer med rapportene sine når de fikk god omtale fra Kommunerevisjonen. Svaret var ”NEI”, og de fleste skjønnte at Kommuneadministrasjonen reagerte da de i et øyeblikk fikk positive tilbakemeldinger, mens de i neste øyeblikket ble beskyldt for å ha handlet i strid med kommuneloven.

Hvilke incentiver skulle kommuneadministrasjonen hatt for å investere i produkter der det viser seg det foreligger svært høy risiko? Og hvilket incentiv skulle Rådmannen hatt for å holde informasjon tilbake?

Den 9.2.2010 ble rådmann Snorre Glørstad er sykmeldt. I denne perioden ble det rettet stor oppmerksomhet rundt forvaltningen av Kraftfondet både i media og fra politisk hold.

På det Adresseavisen omtaler som ”Kraftfondsskandalen”, blir det benyttet betydelige ressurser og avisen hadde jevnlig reportasjer om forvaltningen.

Samtidig med den omfattende mediedekningen begynner politikerne å stille spørsmål rundt mulige tap og nedskrivning. Arne Byrkjeflot hadde utarbeidet flere spørsmål som ble sendt finansdirektøren 24.8.2009. Dette notatet er i følge flere av våre informanter svært viktig, da det viser seg at svaret som ble utarbeidet var upresist og i følge flere ”feil”. Informant F uttrykker at *”dette er et nøkkelnotat”*.

I notatet stilte Arne Byrkjeflot flere spørsmål, ett av disse var:

Dersom engasjementet i et selskap utgjør 1 % av totalt engasjement. Er det da mulig å tape mer enn 1 % av Kapitalen dersom dette ene selskapet går konkurs? Spørsmålet er altså om en har forsikret gjeld ut over den andel av Aksjekapitalen som engasjementet utgjør. Og i så fall størrelsesorden på dette, 2 ganger, 5 ganger, 10 ganger?

Svar fra Finansdirektøren:

Det er ikke mulig å tape mer enn det eksponeringen mot enkeltelskaper utgjør av den samlede investeringen.

Dersom man tar utgangspunkt i Obligasjonsforetaket III der Trondheim kommune samlet har investert 200 millioner kroner, og antar at eksponeringen mot et av selskapene i porteføljen representerer 1 % av den samlede investeringen (2 millioner

kroner), så er det slik at det maksimale vi kan tape ved at dette selskapet går konkurs er 2 millioner kroner.

Svaret fra Byrkjeflot:

***Dette svaret er direkte feil.***

Og fortsetter med at:

Forutsatt at Rådmannen visste hva slags investering dette er så er det å føre meg, komiteen og Bystyret bak lyset.

***Sannheten er slik:***

Obligasjonsforetak 3 består av 108 selskap. (Dersom en konkurs skjer uten at det er noe igjen til fordeling. )7 kan gå konkurs uten at noe går tapt for Trondheim kommune. Nå er tapet allerede tilsvarende 4 konkurser, så det er tre igjen. Men går et selskap ut over de tre konkurs så taper ikke TK en hundrededel, da taper TK 16 mill. En konkurs til så tapes 90 mill mer. En konkurs til så er alt tapt

Videre svarer Finansdirektøren på dette 12.2.2010, der han gir følgende forklaring på svaret som for mange oppfattes som feil:

Obligasjonsforetak III AS består nå av 100 selskaper. Dersom et selskap i referanseporteføljen går konkurs vil effekten på egenkapitalbufferen være avhengig av flere faktorer:

1. Hvilken andel selskapet har i referanseporteføljen
2. Recovery rate, som kan variere i intervallet 0-100. Konkursen i Fanny May og Freddie Mac ga eksempelvis en recovery rate nær 100 prosent, de islandske bankene nær null. I CIT Group forventes en recovery rate over 50 prosent.

I det svaret som ble gitt ble det tydeliggjort en forutsetning, nemlig at ”totalt engasjement” ble tolket som vår (TKKs) samlede investering, dvs 200 mill kroner. 1 % av denne er da 2 millioner kroner, og det var med det utgangspunkt svaret ble gitt. Jeg ser at det var upresist, all den tid det spørsmålsstilleren mente å be om svar på var konsekvensen av en konkurs i et selskap som utgjorde 1 % av referanseporteføljen i obligasjonsforetaket. Sett i forhold til referanseporteføljen utgjør vår transje 2%, noe som tilsier at en konkurs i et selskap med vekt tilsvarende 1% i referanseporteføljen med 0 i recovery rate, vil bety at halvparten av vår transje går tapt, dvs. 100 millioner kroner av vår samlede investering på 200 millioner kroner. Rådmannen tar selvkritikk på at svaret som ble gitt er upresist sett i forhold til det som var intensjonen i spørsmålet.

I 5. siste setning i spørsmål 5 bruker representanten begrepet ”tapene”. Rådmannen finner det i den sammenheng riktig å understreke at det per dato ikke har vært reelle tap i obligasjonsforetakene. Egenkapitalbufferen i de to investeringene er imidlertid

reduisert, og TKK har av den grunn valgt å nedskrive verdien av investeringene. Dette er også konsistent med ligningsverdiene per 31.12.2009. (notatet i sin helhet kan leses som vedlegg 1).

17.2.2010 eskalerer Adresseavisen sin dekning av saken, der den første overskriften som blir benyttet i en serie av reportasjer er ” *Slik ble 600 mill satt i spill*”. Vi tolker dette som starten på historien som Adresseavisen omtaler som “Kraftfondsskandalen”.

Videre oversendes det et nytt notat fra kommunaldirektør Carl Jacob Midttun den 9.3.2010 til finans- og næringskomiteen. Notatet ble skrevet for å besvare spørsmål fra Byrkjeflot som blant annet omhandlet Rådmannens kjennskap til CDO-produktene. Noen av spørsmålene Byrkjeflot stiller er som følger:

*”Når visste Rådmannen hva slags selskaper obligasjonsforetakene er?”*

*”Visste han hele tiden at dette var en strukturert kreditt, et kredittderivat?”*

*”Var det den ikke-lineære risikoprofilen som var ukjent?”*

Avslutningsvis presiserer Byrkjeflot følgende:

***”Det er forskjell på manglende kunnskap og tilbakeholdelse av informasjon”.***

Det er på bakgrunn av disse spørsmålene svarer kommunaldirektør Carl Jacob Midttun på følgende måte: *”Fra Rådmannens side er det i sammenheng med dette flere ganger sagt at man i ettertid ser at man på investeringstidspunktet hadde for liten kunnskap og forståelse om den samlede kompleksiteten og de underliggende strukturer, herunder en ikke-lineær risikostruktur”.* (notatet i sin helhet kan leses som vedlegg 2).

Svarene på spørsmålene som Byrkjeflot stilte den 24.8.2009, er i følge flere av våre informanter feil, og gir et uriktig bilde av hva det reelle risikobildet er. I lys av dette sier Byrkjeflot til Adresseavisen at *”han og Høyres Lars Tvete fikk villedende svar fra Rådmannen”.* (Adresseavisen 26.3.2010).

Dersom vi ser tilbake til høringen, så er svarene motstridende, da begge rådgiverne i Rådmannens fagstab – Gotaas og Sylten var klare over risikoen på investeringstidspunktet, mens kommunaldirektøren var motstridende. Dette kan ifølge Weick skyldes forvrengning av kommunikasjon, noe som kan forekomme innenfor et hierarki. Videre sier Weick at dette blant annet kan vise seg som forvrengning av budskap for å behage mottakeren, og strategien som benyttes kan være ganske lik den som benyttes for å begrense “messageoverload”.



Weick (2001) viser til Daft og MacIntosh (1981) når han hevder at organisasjoner ligner på gåtefulle terreng fordi de støtter seg på mangfoldige, motstridende fortolkninger hvor alle virker rimelige. I slike tvetydige og forvirrende situasjoner, hevder Weick, vet ikke menneskene hvilke spørsmål de skal stille eller om de i det hele tatt forventer et klart svar. Dersom vi legger dette til grunn kan vi tolke hendelsene i Kraftfondssaken som at politikerne har problemer med å stille de riktige spørsmålene samtidig som Kommuneadministrasjonen har problemer med å gi de rette svarene.

Informant B understreker at det *”sjelden forekommer at en kommunaldirektør utarbeider svarene sine selv, om det i det hele tatt blir gjort”*, men i følge informant F så er det uansett Finansdirektøren som er ansvarlig for svaret.

Gjennom våre samtaler fikk vi opplyst om at det hadde vært spekulasjoner om hvorvidt Glørstad hadde lagt munnkurv på sin finansdirektør. Dette er noe flere av informantene våre stiller seg undrende til, at dette skulle blitt gjort samtidig som Kommunerevisjonen gjennomførte en forvaltningsrapport.

Den 12.3.2010 presenterer Kommunerevisjonen et tilleggsnotat til delprosjekt 1, forvaltningsrapporten. Videre den 25.3.2010 evaluerer Bystyret Rådmannens evne til å forvalte kommunens verdipapirer. Resultatet etter bystyrebehandlingen var sterk kritikk mot Rådmannen samtidig som Bystyret var klar for å avslutte saken. Sagt med Weicks ord: mennesker rasjonaliserer sitt bilde av virkeligheten til det er for sent. Og fordi man gjør dette, virker stadig mindre av det man ser meningsfullt. Samme dag blir Finansdirektør Carl Jacob Midttun intervjuet av Adresseavisen og uttaler at:

***”rådmannen ser i dag helt klart at det ideelle ville vært at denne samlede beskrivelsen hadde fremkommet på et tidligere tidspunkt” (Adresseavisen 25.03.10).***

Har Kommuneadministrasjonen hatt mulighet til å gi den samlede beskrivelsen før finanskrisen var et faktum?

Videre ser man den 3.4.2010 at varaordføreren i ettertid av kritikken, beklager denne var for sterk. Etter at Knut Fagerbakken hadde lest gjennom årsrapportene grundig, konkluderte han med at Rådmannen hadde redegjort tydelig for at investeringene kunne bety tap for kommunen og sier videre at:

Det er derfor ikke noe grunnlag for å kritisere rådmannen for ikke å ha informert oss. Rapporteringen og informasjonen var i orden, den kunne alle lese i årsberetningen for 2008” det blir beskrevet at *”sannsynligheten for 100 % tap av hovedstolen vurderes å være større enn 50 prosent og at sannsynligheten er stor for at den andre investeringen i OF V kan komme i samme situasjon i løpet av 2009” (Adresseavisen 03.04.10).*

Det som mangler her, i følge Byrkjeflot, er begrepet som ikke blir benyttet i finansverden, den såkalte "ikke-lineære risikoen". Slik vi ser det, er det Bystyret som definerer hva som er god nok informasjon. Er det slik at hvis begrepet "ikke-lineær risikostruktur" hadde blitt benyttet så ville dette ha vært en ikke-sak? Videre sier Fagerbakken at Rådmannen ble kritisert i ettertid av finanskrisen, enda Bystyret hadde blitt orientert på et tidligere tidspunkt. Dette reagerte Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Høyre på den 22.4.2010 og mente at dette var uheldig blanding av roller.

Den 18.6.2010 kom Rådmann Glørstad tilbake på jobb etter en lang periode med sykmelding og vi har fått opplyst at Rådmannen valgte å ha en samtale med alle gruppelederne i Bystyret før han kom tilbake i stillingen som Rådmann for å orientere om sin side av saken.

*Så da er spørsmålet, hvordan kunne denne saken eskalere slik den gjorde gjennom media?*

I tillegg møter Glørstad Adresseavisen for å orientere om årsaken for sykmeldingen. Samtidig hadde Adresseavisen har flere spørsmål de ønsker svar på knyttet til mangelfull informasjon overfor Bystyret. Da vi møtte Glørstad til et nytt intervju 27.1.2011 spurte vi om han var godt fornøyd med måten han ble fremstilt på i artikkelen. Glørstad hevdet at han står inne for alt han sa, samtidig som han mente at artikkelen er tydelig nok i forhold til hva han forsto og ikke forsto om risikoen.

Gjennom en kritisk gjennomgang av artikkelen, oppfatter vi som lesere, at den ikke beskriver de faktiske forholdene når det gjelder kjennskap til risikoen. Dette var ikke Glørstad enig i, men på slutten av intervjuet og på direkte spørsmål om (etter vi hadde problematisert artikkelen), hvorvidt artikkelen er tydelig nok var svaret "*kanskje det ikke kommer godt nok frem*" (Snorre Glørstad 27.01.11). Gjennom denne samtalen kommer det tydelig frem at Glørstad snakker om to ulike risikoer. For det første, den såkalt ikke-lineære risikoprofilen og for det andre de bakenforliggende risikostrukturene. I et senere intervju stiller vi spørsmål til informant D om det kan være slik at Glørstad gjennom sine uttalelser kun sikter til de bakenforliggende risikostrukturene når han uttalte at "*vi burde skjønt hva disse produktene var, det gjorde vi ikke*" (Adresseavisen 19.6.2010). Informant D svarte da: "*dersom Snorre snakker om alle de bakenforliggende avtalene som ligger i CDO'ene, kan han kanskje ha rett i det. Det som er sentralt her er om han forsto de sentrale risikoelementene i investeringene*".

Glørstad står fortsatt ved at han ikke forsto det totale risikobilde av CDO-produktene. Informant G sa til oss at han aldri har kritisert Glørstad for investeringene i strukturerte produkter. "*Jeg mener at investering i CDO'er kan være nyttig*". På den andre siden hevder Wenche Beck (2009) at en lukket form for løsning kan kun oppnås under sterke antagelser. Strukturert finansieringsinstrumenter, især CDO'er, kan være nyttige investeringsredskaper,

så lenge default korrelasjonen er lav, men default korrelasjonen er svært vanskelig å måle og har bidratt betydelig til den feilslåtte CDO verdi ansettelse.

Weick (2001) hevder at når mennesker handler, vil graden av forpliktelse i forhold til disse handlingene samsvarer i en kontekst av valg, irreversibilitet og synlighet. Jo vanskeligere det er for personen å reversere handlingen, jo mer offentlig handlingen er og hvor overveid valget av handlingen er, jo større er forpliktelsen personen føler overfor handlingen. Dersom en handling finner sted når alle disse parameterne er høye, kan de påfølgende begivenhetene bli iscenesatt for å yte handlingen rettferdighet og dermed bli en viktig kilde i sosial struktur, kultur og normer.

I intervjuet i Adresseavisen forteller Glørstad at de *"skjønte nok at dette var strukturerte kreditter før høsten 2009, men skjønnte ikke godt nok hvordan de virket og klarte dermed heller ikke å informere politikerne godt nok om mekanismene i disse produktene"* (Adresseavisen 19.6.2010). Når det gjelder Glørstad sin oppfattelse av hva en CDO er så beskriver han den som *"omtrent som en vanlig obligasjon med noe høyere rente"*. (Adresseavisen 19.6.2010) Dette er noe vi kanskje kan se opp mot uttalelsene til Snorre Glørstad i avisene, gjennom at den første forklaringen er ikke endret og han holder fast på sin forklaring av hendelsesforløpet. Dersom Glørstad i ettertid skulle sett at hans uttalelser i avisen kanskje ikke var så presis som han ønsket, hva skulle han gjort? Og hvis man går ut i media i ettertid av sine uttalelser og endrer disse, kan det føre til videre spekulasjoner. I følge Informant A så kan *"dette kan gi nye runder med påstander og spekulasjoner"*.

Bech (2009) hevder at ut i fra ratingen, så var det knyttet liten risiko til disse produktene helt frem til finanskrisen. For å finne ut hva investeringen skulle tåle så har vi fått opplyst fra informant D at investeringene ble stresstestet basert på historiske tall 30 år tilbake. Det ingen visste var at finanskrisen som kom i 2008 var mye kraftigere en hva man hadde kalkulert med. Det ble ikke en 30-års krise som forventet, men en 100-års krise.

I følge Wenche Bech har man først etter at finanskrisen startet i 2007, blitt klar over hvor undervurdert risikostrukturen i CDO-produkter har vært. Hun viser til en analyse som kom ut i november 2008 utført av Luo, Tang & Wang. De kom frem til to hovedforklaringer på CDO-markedets kollaps. Den første og betydeligste årsaken var modellrisiko, i det legges det at nåværende modeller ikke er gode nok til å beregne den riktige risikostruktur. Den andre årsaken var den begrensede adgangen til historiske CDO-data. Luo, Tang og Wang påviste at misligholdelse er sjelden og kreditsyklusen tar lang tid å materialisere, og at kort data historikk, f. Eks. 5 år med mnd. Observasjoner, vil i høy grad undervurdere hele distribusjonen av kredittporteføljen og default korrelasjon.

Som nevnt over i forhold til rating av produktene, så har flere av våre informanter lagt rating av produktene til grunn, når det gjelder å beskrive hvor risikoutsatt disse produktene er. Ser vi dette i lys av finanskrisen, så har ratinginstitusjonenes rolle fått mye kritikk. I følge Wenche Bech så har de institusjonelle investorene (de som typisk kjøper transjer) blitt kritisert for å ha en tendens til å stole for mye på ratingen av strukturerte kredittproduktene, herunder CDO'er når man treffer investeringsbeslutning. Mange investorer tror feilaktig, at en høy rating er synonymt med lav tapsrisiko, men en rating er en bedømmelse av default risikoen. Dvs. risikoen for nedskrivning av hovedstolen. Den sier imidlertid ingenting om den særlige formen for markedsrisiko som medfølger av at spredere i markedet endrer seg som følge av markedets endrende anslag over default sannsynligheten, korrelasjoner, m.v.

Videre beskriver Bech at ratinginstitusjonene har hatt som oppgave å bedømme transjenes kredittkvalitet, samtidig som de har blitt betalt av utstederne for å utføre dette: Dette gjør dem ikke uavhengige. I tillegg er de blitt beskyldt for feil bruk av metodikk vedrørende CDO-produktene og at den ikke har vært transparent nok for investorer å forstå. For eksempel inneholder en CDO.transje med rating AAA ikke samme risiko som en obligasjon med samme rating. I dag er flere ratinginstitusjoner i full gang med å endre sin analysetilgang til CDO'er slik at den blir mer transparent.

I intervju med Adresseavisen 14.7.2010 fikk Snorre Glørstad spørsmålet: *“ Forsto du at hvis om lag 9 % av selskapene gikk konkurs, så ville 100 % av investeringene bli borte?”* Svaret han ga var følgende: *“ Dette er ting jeg ikke er i stand til å kommentere på strak arm. Heller ikke i mine muntlige orienteringer til politikerne har jeg gått inn i hvordan mekanismene virker”*. Dette har av noen blitt fortolket som at han ikke har forstått den ikke-lineære risikoprofilen i CDO-produktene. I vår samtale med Glørstad spurte vi om en redegjørelse for hva han legger i svaret sitt, da vi oppfatter det som misvisende. Glørstad sier til oss at: *“ i intervjuet tok jeg ikke på strak arm de tallene som ble referert. Dette måtte jeg i så fall ha sjekket (9 % konkurs og 100 % tap)”* (Intervju 27.1.2010).

Fra midten av april til begynnelsen av juni var det tilsynelatende stille rundt kraftfondssaken.

I følge Weick (2001) er meningsskaping en prosess av forpliktende fortolkninger.

I følge Arne Byrkjeflot så hadde Adresseavisen nærmest avsluttet kraftfondssaken, da de mente at det ikke forelå nye funn og belyse. I perioden før Frode Hassel hadde sine uttalelser i DN, fortalte Byrkjeflot til oss at han hadde *“ jobbet i 14 dager med å få opp saken på nytt”*.

Etter at Frode Hassel leste intervjuet til Glørstad der han sier *“ at han ikke forsto hvilke produkter kommunen hadde kjøpt”* (Dagens Næringsliv 09.7.10). Besluttet Frode Hassel å trekke seg fra ekspertpanelet.

Hassel mente at Glørstad forsto hva kommunen investerte i, *”det er ikke tvil om at Glørstad og rådmannens stab skjønnte produktene og kjente risikoen”*. Videre sier han at

***”Glørstad er utdannet sosialøkonom og det er ikke noe i veien med intellektet, så han forsto alt”***.

De vil heller ikke lære det Weick (2001:112) gjennom Maclean omtaler som “virkelighetens første prinsipp”: *“Små ting kan plutselig bli ekstremt store, det ordinære kan plutselig bli monstrøst og en bris kan plutselig snu til en livsfarlig orkan”* (vår oversettelse). Dette betyr at samtidig som individer forsøker å forstå virkeligheten ved å nærme seg den, rykker virkeligheten tilbake. På denne måten vokser uvitenhet og kunnskap sammen. Weick (2001:112) støtter seg til Meacham (1983:120) når han forklarer dette:

Each new domain of knowledge appears simple from the distance of ignorance. The more we learn about a particular domain, the greater the number of uncertainties, doubts, questions and complexities. Each bit of knowledge serves as the thesis from which additional questions or antitheses arise.

Glørstad uttalte i sitt intervju at *”vi skjønnte ikke dette godt nok”*, samt at det har blitt nevnt tidligere at Glørstad mente at de hadde for dårlig kompetanse på området.

Da også Frode Hassel vil oppfattes som en del av “vi” gjennom TKK og rollen i ekspertpanelet, kan Glørstads uttalelse tolkes som at heller ikke Hassel hadde forutsetning for å forstå det totale risikobildet. Torsdag 15.7.2010 skriver Adresseavisen om at stiftelsen Frode Hassel er daglig leder for, har investert i tilsvarende produkter. Hassel bekrefter i denne artikkelen at *”stiftelsen gikk inn i OF III og V på samme tid som kommunen gikk inn”*.

*Hvordan reflekterer dette på Hassels jobb i Bykreditt?*

Med tanke på at også Hassel, med sin ekspertkompetanse, investerte i OF III og V, tolker vi det slik at han mente at dette var gode investeringer med liten sannsynlighet for betydelige tap. På samme side i Adresseavisen, blir Paul E. Hjelm-Hansen stilt følgende spørsmål: *”Skjønnte dere at det var en såkalt ikke-lineær risikoprofil?”* Hjelm-Hansen uttalte at *”Ja. Ekspertpanelet forsto i hovedsak omfanget av risikoen...”*

Dersom hendelser i stor grad er gjensidig avhengig av hverandre, vil små hendelser uten noen form for forbindelse i utgangspunktet, samhandle for å produsere noe monstrøst. I tillegg poengterer Weick (2001) at når en krise inntreffer involverer dette som regel forstyrrelser av opprinnelige planer, kognitive strukturer eller pågående handlinger.

Vanligvis, når mennesker handler, er bakgrunnen for hvorfor de handler som de gjør enten innlysende eller uinteressante. Dette gjelder spesielt når handlingen kan omgjøres, minimeres eller fornektet. Handlinger som verken vises eller er varige er enkle å forklare, hevder Weick

(2001). Dersom handlinger blir mer åpne og ugjenkallelige blir de også vanskeligere å gjøre om. Når handlinger er ugjenkallelige, åpne og viljestyrte, hevder Weick (2001) at søket etter forklaringer blir mer formelt fordi mer står på spill og forklaringer som blir utviklet i ettertiden for å rettferdiggjøre forpliktelsen overfor handlingen er ofte sterkere enn tro knyttet til handlinger som krever mindre involvering. Denne stadige rettferdiggjøringen gjør handlingene sterke og produserer selektiv oppmerksomhet, overbevisende og selvbekreftende handlinger.

Hassels uttalelse i Dagens Næringsliv, medførte at Adresseavisen gjenopptok saken og både Byrkjeflot og Brox valgte å stille seg støttende til uttalelsen. Byrkjeflot uttalte i samme artikkel at *”dette beviser usannhet”*. I artikkelen i Adresseavisen stilles følgende spørsmål: *”Men rådmannen orienterte jo om stor risiko i formannskapet i 2008, og i årsberetningen for 2008. Holder ikke dette?”*. Byrkjeflot svarer at Rådmannen aldri har fortalt hvorfor og hvordan det var så stor risiko og sier videre at det er ikke mulig å forholde seg til denne saken før man forstår den ikke-lineære risikoen.

***”Har du forstått dette, er det superenkelt”.***

Det er delte meninger om hvorvidt CDO-produkter er komplisert eller ikke, men i følge Wenche Bech (2009) er markedet for CDO’er stort sett ikke eksisterende. Den siste tids finansielle problemer (dette er skrevet i 2009) har bevist at investorene har undervurdert risikoen ved CDO’er, i det de ikke har vurdert hvor mye systematisk risiko som har vært forbundet med investeringen. De ”lette” kjøperne har forlatt markedet, og det er kun de sofistikerte som er igjen. De er villige og i stand til selv å beregne og vurdere CDO’ers verdi.

Den 21.7.2010 trekker Glørstad seg fra stillingen som Rådmann. Bakgrunnen for dette er opposisjonsleder Yngve Brox’ uttalelse i Adresseavisen 15.7.2010 om at han *”tror på ekspertene”* og videre uttaler at

***”Enten lyver (han) eller husker veldig feil”.***

*Men hva er en løgn?*

Slik vi ser det, er løgn bevisst tilbakeholdelse av tilgjengelig informasjon.

Hva legges til grunn for den påstanden som Brox retter mot Glørstad? Kan det bare være basert på indisier og ikke faktaopplysninger? Etter et telefonintervju med Brox kunne han redegjøre for tre faktorer som lå til grunne for hans uttalelse (Telefonintervju med Brox 26.3.2011). Den første er rapporten fra revisjonen, det andre er at Glørstad hadde sagt at han ikke forsto risikoen, når denne hadde blitt snakket om i full åpenhet under møtene med ekspertpanelet, han viser her til protokollen fra intervjuet. Det tredje var Frode Hassels uttalelser i DN.

Vi lurte samtidig på om Brox og Glørstad hadde hatt kontakt før Glørstad kom tilbake etter sykmeldingen. Brox svarte at han trodde Glørstad hadde kalt inn alle gruppelederne til et individuelt møte for å orientere om saken fra sitt ståsted. ”Jeg hadde i hvert fall et møte med ham”. Men var det ikke naturlig at du konfronterte han med dette da: ”Jo, og det gjorde jeg”. Hva sa du til han:

***”Jeg sa noe av det samme som jeg har sagt i avisen, jeg hører hva du sier, men tror ikke dette er sant”***

Weick (2001) hevder at kommunikasjon både av verbal og non-verbal art er av avgjørende betydning for man skal koordinere komplekse systemer som er utsatt for kriser. I delen av kommunikasjon som Weick kaller non-verbal, mener vi handler om hva som faktisk ikke har blitt sagt i denne saken, men som for mange har blitt gjenfortalt gjentatte ganger, og over tid blitt oppfattet som sannhet. For når det gjelder kjennskapen til den såkalte ikke-lineære risikostrukturen, så mener vi at det har utspilt seg misforståelse rundt dette. Vi finner det betimelig å spørre om hvilke konkrete bevis som foreligger i denne saken, da vi opplever den valide bevisbyrden som har blitt benyttet i konklusjonene er basert på oppfattelsen til enkeltaktører.

I følge Weick (2001) kan man differensiere mellom struktur som et statisk begrep og strukturering. Weick definerer da struktur som et komplekst medium av kontroll som kontinuerlig blir produsert og rekonstruert i samhandling samtidig som det former denne samhandlingen. Strukturer er både konstituert og konstituerende på samme tid. I dette ligger det at den konstituerer mellommenneskelige kognitive prosesser, maktavhengighet og kontekstuelle relasjoner. Så kan man se på hvilken diskusjon det har vært i mellom Frode Hassel og Snorre Glørstad. Strengt tatt så har det ikke vært en diskurs imellom partene, men begge har uttalt seg i media.

Det har blitt beskrevet flere ganger av medlemmer i Bystyret at de ikke har vært fornøyd med informasjonen fra Kommuneadministrasjonen i denne saken. Mens Kommuneadministrasjonen på sin side mener de har gitt god nok informasjon basert på sin kunnskap om produktene. Vi mener det er forskjell i mellom kommunikasjon og informasjon. Der kommunikasjon er fortolket informasjon, mens informasjon kun er innsamlet data. Dette er også noe man kan se i lys av offentlig sektors møte med privat næringsliv. Da man sitter med svært ulike preferanser, mener vi at dette kan føre til at kommunikasjonen blir ufullstendig. For at Bystyret skal kunne fungere tilfredsstillende som øverste organ, er man avhengig av å ha nødvendig tillit til at de kan ta stilling til de ulike problemstillingene som oppstår basert på Bystyrets kunnskap og kompetanse. Gjennom våre samtaler har vi fått opplyst at flere av medlemmer i Bystyret ikke leser rapportene som kommer fra Kommunerevisjonen.

Slik vi ser det, er det nødvendig at man innhenter kompetanse der det er mangelfullt. Men hvordan kan man bygge opp et tillitsforhold mellom institusjoner som har så forskjellig handlingslogikker? Videre ser vi at det kan være en utfordring å bygge opp intern kompetanse innenfor finansforvaltningen.

I lys av utspillet til Frode Hassel så trykte Adresseavisen en dobbeltsidig artikkel med tidligere ordfører Marvin Wiseth som har tittelen *"Marvin kjefter opp Rita"* (Adresseavisen 23.07.10). I denne artikkelen påpeker Wiseth Otterviks ansvar for å finne sannheten om CDO-investeringene, på vegne av byens innbyggere. Han sier videre i denne artikkelen at han mener Frode Hassel har begått et karakterdrap på Rådmannen gjennom sine uttalelser i Dagens Næringsliv. Avslutningsvis poengterer Wiseth at

***"det er ikke sikkert Rådmannen har forstått fullt ut hva som har skjedd"***

Så kan vi stille spørsmålet, har noen av Bystyrets medlemmer tatt noen selvkritikk i denne saken?

I følge informant G tar Bystyret sjelden om ikke aldri selvkritikk. *"Hukommelsen til politikerne er kort"* (informant D). Dette er noe vi kan se opp mot Luhmanns "paradoksets parasitt", der de kan rettferdiggjøre en hver handling.

Dersom vi ser på uttalelsene til enkelte av Bystyrets medlemmer, er det helt tydelig at det er delte meninger om utfallet av denne saken. Toni Sofie Aglen i Senterpartiet (Adresseavisen 22.07.10) synes det er beklagelig at Glørstad går av på bakgrunn av kritikk fra enkeltpersoner og medieoppslag. Men skjønner samtidig at det er krevende med stadig oppslag med kritikk og spørsmål om tillit. I tillegg til sitt intervju synes Fagerbakken (SV) *"at det er svært uprofesjonelt av Brox å komme med slike alvorlige beskyldninger, uten at han har snakket med Glørstad selv"*. Jon Gunnes (V) på sin side *"sier at han ikke har noen grunn til å beskyldte rådmannen for å ha snakket usant – Jeg liker ikke synsing om et så alvorlig tema"*

***For kan det faktisk dreier seg om synsing og misforståelser?***

30.8.2010 blir det gjennomført en åpen høring for første gang i Trondheims historie. Bakgrunnen for høringen var å få en større klarhet i kjennskapen rundt CDO-produktene.

På det organisasjonsmessige planet vektlegger Weick subjektive erfaringer framfor objektiv realitet og på denne måten blir fokuset skjøvet fra organisasjoner til organisering. Dette er noe vi mener vi kan se igjennom hva som ligger til grunn for å gjennomføre høringen. Bystyret besitter et stort ansvar ovenfor byens borgere, og vi mener at høringen kan tolkes som Bystyrets siste virkemiddel i denne saken. Oppfattelsen av hva høringen førte til av ny informasjon i saken er svært ulik. Informant G mente at det kunne *"minne om en rettsak"*, mens informant B mente at *"gjennomføringen var nødvendig"*.



Flere begrunner nødvendigheten gjennom at man da fikk klarhet i at to representanter i økonomistaben hadde kjennskap til den ikke-lineære risikoen ved investeringstidspunktet. Et annet moment med høringen, er at man trekker inn personer i stabsfunksjoner som må svare på spørsmål i påsyn av Trondheims innbyggere.

Hvordan man opplever hva som kom frem igjennom høringen var av ny karakter eller ikke, kan handle om hvilken informasjon man sitter med i utgangspunktet. For under høringen ble det kun stilt spørsmål rundt den ikke-lineære risikoen og ikke de bakenforliggende årsakene. Ut fra informasjonen vi har fått kan det virke som om at Glørstad blir tillagt manglende kunnskap rundt dette.

Gjennom våre samtaler med Glørstad kunne han fortelle at han siktet ikke til den ikke-lineære risikoen i sin skriftlige redegjørelse

***”det var ikke det jeg snakket om, jeg snakket om alle de komplekse bitene under. Og jeg mener at høringen ikke bragte noe nytt på dette punktet”*** (Snorre Glørstad 15.12.2010).

Utefra dette, kan man i følge Weick, se at man tar et faktum fra den omkringliggende verden som igjen blir tatt i bruk i maktkamper, for formen på problemet vil nødvendigvis endre seg igjennom overføringen til kommunikasjonsprosessen.

På individnivå mener Weick (1995) at meningsskaping begynner med en meningsskaper. I sitatet *”Hvordan kan jeg vite hva jeg tenker før jeg ser hva jeg sier?”* peker alle pronomenene tilbake til personen som utfører meningsskapingen. Dette er noe som vi mener kan sees i sammenheng med Hassels uttalelser og med de effektene dette hadde. Politikerne ønsket en forklaring på hvorfor eller hvordan Hassel kommer med en forklaring. Denne blir oppfattet som valid informasjon og benyttet av ”alle”. Jo flere ganger informasjonen blir tatt som valid informasjon blir den sementert som sannhet.

Teorien om meningsskaping forutsetter at de fleste handlinger er sosiale, og hevder at dette har noen viktige konsekvenser. For det første, legger Weick (2001) vekt på, vil man oppnå samhandling heller enn enkelthandlinger når mennesker blir bundet til handlingene. For det andre så vil samhandling skape sine egne vilkår for forpliktelse mellom de samhandlende og søket etter rettferdiggjøring intensiveres.

Gjennom våre samtaler har det blitt gitt tydelig uttrykk for at en av de store utfordringene til TKK er at det er organisert under bykassen. I lys av dette kan vi se at TKK blir benyttet til andre formål enn hva det var satt til å gjøre i utgangspunktet. Det har vært mye fokus på Kraftfondets investeringer i CDO-produkter men hva med de andre investeringene, blant annet i pensjonskassen? Vi viser her til brevet Inge Noreide (tidligere rådmann) skrev, der han beskriver at Kraftfondet tok regningen og at det ble tatt et uønsket nedslag i ulike verdipapirer og bevilget 400 millioner i krisehjelp til pensjonskassen gjennom en hastesak i

formannskapet. Dette var høsten 2008 og en årsak av finanskrisen. Ut fra våre samtaler har vi opplevd at alle har sin mening om hvorfor Kraftfondet ble bærer av tapet samt at ”ingen” har stilt seg kritiske til denne investeringen. Informant B mente at denne investeringen måtte gjennomføres mens en annen informant mener at:

***”Kraftfondet er på vei til å dø”.***

Etter høringen ble det sagt av Lars Tvette i Bystyremøte at:

***”saken er lagt død”.***

#### 4.4.1: Oppsummerende analyse og konklusjon

Modellen nedenfor viser vår oppsummering og konklusjon av diskusjonen vi hadde i delkapittel 4.4.

<b>Endringer i omgivelsene</b>	<b>Iscenesettelse</b>	<b>Utvelgelse</b>	<b>Fastholdelse</b>	<b>Avvisning</b>
<b>Etablering av TKK</b>	Finanskrisen	Da politikerne begynte å stille spørsmål.	Bystyret gir sterk kritikk til Rådmannen og ”avslutter” saken	
	Glørstad kommer tilbake etter sykmeldingen	Media stiller spørsmål	Glørstad har ikke endret standpunkt i saken	
	Hassel sine uttalelser i DN	Politikerne uttaler seg i media.	Bystyret har tillit til Hassel sine uttalelser.	
	Snorre slutter som rådmann	Høringen	Kraftfondssaken blir lagt ”død” i Bystyret.	Noen av medlemmene i Bystyret tar selvkritikk og Glørstad sier til oss at intervjuet i avisen ikke er så tydelig som han fastholdt

**Modell 12, Oppsummering av meningsskapingsprosessen**

Ecological Change representerer endringer i omgivelsene. Slik vi ser det, er det kun en endring i omgivelsene som starter meningsskapingsprosessen. Dette er etableringen av TKK og finanskrisen representerer iscenesettelsen, noe som medførte at politikerne begynte å stille spørsmål rundt forvaltningen av Kraftfondet (utvelgelse). Dette resulterte i sterk kritikk av Rådmannen, noe som ikke fører til avvisning, men en ny iscenesettelse. Glørstad kommer tilbake etter sykmeldingen.

Nå blir medias rolle tydeliggjort, men vi kan se at fastholdelsen opprettholdes ved at Glørstad ikke har endret syn i saken.

Iscenesettelse nr. 3 blir igangsatt av Hassels uttalelser i Dagens Næringsliv, og resulterer i at politikerne benytter media som en formidlingskanal og uttrykker tillit til Hassels uttalelse.

Da Snorre Glørstad sluttet som rådmann, startet iscenesettelse nr. 4. Utvelgelsesprosessen representeres av høringen og evalueringen i ettertid er fastholdelse i den grad at Bystyret *“legger Kraftfondssaken død”*.

Gjennom vår oppsummering av funnene våre, mener vi at det kun har blitt benyttet avvisning to ganger i meningsskapingsprosessen. Slik vi ser det, skjedde dette da noen av medlemmene i Bystyret tok selvkritikk på den krasse behandlingen av Glørstad. Den andre gangen var da Glørstad erkjenner at budskapet gjengitt i Adresseavisen ikke var tydelig nok.

#### 4.4.2: Storytelling

Nymark (2002) hevder i sin artikkel om Storytelling at ved å benytte fortellinger som formidlingsverktøy, åpnes det en mulighet for å gjøre historier nærværende og konkret. Videre legger Nymark vekt på at de fleste fortellinger er konsentrert rundt konflikter, og drivkraften for fortelleren blir på denne måten fokuset på historiens konflikter og dens mulige løsninger

Nymark (2002) hevder videre at atferd blir påvirket av organisasjonen man jobber i og det som er rasjonelt i en organisasjon, kan være det motsatte i en annen. Gjennom de organisatoriske fortellingene kartlegges *"det sosiale territorium for individet"* hevder Nymark (2002:6). Underveis i saken om forvaltningen av Kraftfondet, har det blitt stilt spørsmål rundt om kommuneadministrasjonen har tilstrekkelig kompetanse innenfor finansområdet til å forvalte ressurser av en størrelse på om lag 6 mrd kr. I tillegg har Bystyret vært så krass i sin kritikk over hvordan forvaltningen har vært. En mulig tolkning av denne kritikken, kan være at Bystyret indirekte sier at en kommune ikke skal drive finansforvaltning på dette nivået og at dette ligger utenfor en kommunes område. Likevel ser vi at det fram til i dag ikke har vært noen forandring på organiseringen av Kraftfondet. Et av resultatene etter både forvaltningsrapporten fra Kommunerevisjonen og den politiske behandlingen av saken er at kommuneadministrasjonen har fått økt bemanning for å forvalte Kraftfondet. Skal vi se dette i lys av Nymark som hevder at *"Fortellinger fungerer til at give mening til nutidige hendelser på baggrund af tidligere hendelser"* (2002:6), så kan den økte bemanningen i forhold til forvaltningen av Kraftfondet forstås ut fra en forståelse (fortelling) om at Kraftfondet ville vært bedre forvaltet tidligere dersom bemanningen hadde vært større.

Gjennom samtaler med våre informanter, har vi fått presentert ulike historier om forløpet i Kraftfondssaken. Alle informantene vi har snakket med har presentert sin virkelighetsoppfattelse og anser dette for "sannheten". I tillegg har vi også fått presentert påstander om at rådmannen satte munnkurv på sin finansdirektør, for å unnlate at "sannheten" skulle komme fram. Et annet moment i denne saken er Frode Hassels uttalelse i Dagens Næringsliv om at Glørstad *"måtte ha visst den totale risikoen for produktene"*. Ser vi dette i lys av meningsskaping, ser vi at dette utsagnet blir lagt til grunn for antagelser fra flere aktører i denne saken, og har blitt sementert som valid informasjon, altså sannhet.

Nymark (2002:7) deler opp fortellinger i to kategorier, formelle og uformelle fortellinger, der formelle fortellinger er lederens visjon om ønsket fremtid samt organisasjonens verdigrunnlag. Dette kan blant annet være dokumentasjon som årsregnskap samt interne og eksterne medier. Videre hevder Nymark at kjernen i formelle fortellinger er at det *"afspejler"*

*det billede, ledelsen gerne vil kommunisere*”, og at den skal fungere som en retningslinje for virksomheten, strategien og adferden. I kraftfondssaken kan vi spesielt se dette blant annet gjennom Bystyrets krav til avkastning og finansreglement.

Videre har de uformelle fortellingene to hovedfunksjoner. For det første skaper fortellinger en mening overfor organisasjonens medarbeidere i det daglige, og vil da bidra til å vedlikeholde og øke forståelsen av organisasjonen. For det andre er en fortellings funksjon å generalisere og overføre organisasjonskulturen til nye medlemmer.

Nymark (2002:7) støtter seg på Yannis Gabriel, som beskriver den poetiske fortolkningen som en del av ”arbeidet for fortælleren, der tilsætter mening og betydning til hændelserne, ræsonnerer afhængigt af tilhørerne”. Dette beskriver han som kunsten å skape noe meningsfullt ut fra et ellers rigid materiale. Overfører vi dette til Adresseavisens rolle og fortolkning av denne saken, kan det være grunn til å anta at Adresseavisen har vinklet sine reportasjer på en slik måte at de skal fenge leserne og samtidig selge aviser. Fortellinger er en effektiv måte å dele kunnskap på, hevder Nymark. Han skisserer 13 forskjellige kjennetegn ved dette, der noen av disse er: Simple, konkrete, målrettet, inntagende, ikke hierarkisk, mening. Der han under mening beskriver det som *”fortellinger giver en mening i en bestemt situation og en velstrukturert fortælling kan befordre forståelse af kompleks kunnskap”* (Nymark 2002:6). Slik vi ser det, har flere av aktørene i denne saken benyttet seg av velstrukturerte fortellinger. Og det har kommet bemerkninger som ”Dette er ikke rakettforskning”, ”Brukte 15 minutter i familieselskap for å forklare dette” og ”bestemoren min vet hva dette er”. Dette er kraftfulle uttrykk som tydelig får fram avsenderens syn. Gjennom vår forskning mener vi at disse uttalelsene er konkretisert kun rundt den såkalte ikke-lineære risikoen. Årsaken til at vi sier den såkalte, er at vi har fått en større klarhet i at begrepet ikke-lineær risiko ikke benyttes i finansverden, men har blitt et begrep formet av politikerne og media. Man kan se disse sterke uttalelsene i lys av Wenche Bech sin oppgave, som er svært tydelig på at CDO produkter er svært undervurdert når det gjelder risiko. I tillegg mener Bech at den tekniske finansieringsprosessen har vist seg å være beheftet med feil, og ekstreme tilfeller av default har vært sterkt undervurdert i CDO evalueringen.

Tilbake til sannhet; for hva er riktig og hva er galt?

Nymark (2002:5) omtaler det han kaller for ”følelsessamfunnet”, hvor samfunnsoppfattelsen, virksomheter, mennesker etc. i større grad baserer sin oppfattelse på fortellingene som blir presentert heller enn data og informasjon. Han mener at saker må *”appellere til vore hjerter, ikke til vore hjerner, fra facts til følelser”*. Slik vi ser det, har Adresseavisen, gjennom sin presentasjon av Kraftfondssaken, i stor grad appellert til innbyggernes følelser ved å fokusere på følelsesladde uttrykk som ”skandale”, ”korrupsjon”, ”lovbrudd” og ”gambling”.

Når det gjelder kommunebankens konklusjoner om brudd på kommuneloven, så kan det virke som dette har blitt oppfattet som nærmest sannhet. For igjennom våre samtaler så har det vist seg at flere refererer til denne konklusjonen som om dette var nærmest en sannhet.

I tillegg, hevder Nymark (2002:7), at *"fortellinger er generelt lettere at huske end andre former for oral eller skriftlig kommunikasjon"*. Dette kan vi blant annet se i Adresseavisens dekning av Kraftfondssaken og måten de foreller leserne historier som "fenger". Det samme kan vi si om både Frode Hassels og Arne Byrkjeflotts historiefortellinger i media. Det viser seg også at disse historiene blir husket godt, gjenfortalt og etter hvert "tatt for gitt", de blir institusjonalisert. Derimot ser vi at blant annet politikerne i Bystyret har vanskeligere for å huske informasjon som ligger i rapportering gitt fra kommuneadministrasjonen og må "hjem og lese grundig" for å huske at de faktisk har mottatt den informasjonen de har kritisert rådmannen for ikke å ha gitt.

Nymark skriver også at fortellinger er en naturlig måte man kommuniserer sin egen oppfattelse av utfordringer, hendelsesløp samt mennesker på. Så hvordan kan oppfattelsen av risikobilde bli berørt når man snakker om to forskjellige fortellinger? Jo for Nymark hevder at, gjennom uformelle fortellinger finner medarbeidere mening til raskt paradoksale og flertydige handlinger fra en leders side. Hvordan kan man ha en så ulik oppfattelse av forståelsen av risikobildet? Alle kommer inn med sine preferanser og tolker ut fra disse, deretter tar de med seg informasjonen videre, men tolker ikke på nytt av den grunn. Man forsterker kun sin egen forståelse og gir liten innpass for ny.

#### 4.6: Avsluttende betraktninger gjennom systemteori

I følge Niklas Luhmann (Walter Reese-Schäfer 2009) kommer samfunnet i stand og blir opprettholdt gjennom kommunikasjon. Dette er Luhmanns formel for konstitusjon og reproduksjon av samfunnet gjennom kommunikasjon. Forholdet mellom samfunnet og kommunikasjon er i følge Luhmann sirkulært og forutsetter hverandre. Videre hevder Luhmann at samfunnet fullbyrdes gjennom symbolske, generaliserte medier som språk, skrift, elektroniske medier og moral.

Videre hevder Luhmann vil samfunnet utdifferensieres i ulike funksjonssystemer, hvor ett av dem er politikken. Det politiske funksjonssystemet forutsetter at samfunnssystemet allerede har konstituert seg og også her er kommunikasjon viktig.

Videre viser Luhmann til Max Weber som introduserte ansvarsetikk tidlig på 1900-tallet og som mente at det var upassende å reagere med emosjoner uten å overveie konsekvensene av dette. Slik vi tolker våre funn, kan det se ut som om en stor del av "Kraftfondsskandalen" har vokst fram etter uttalelsene til Frode Hassel i Dagens Næringsliv. Da blir det nærliggende å undre seg over om Hassel var bevisst på hvilke konsekvenser hans uttalelser ville få, og om han hadde ønsket dem usagt, da han så hvilke konsekvenser uttalelsene hans hadde. Videre kan det kan se ut til at Hassels uttalelse i DN var det som skulle til for at politikerne i Bystyret så sitt snitt til å fraskrive seg ansvaret for de potensielle tapene Kraftfondet kunne få i forbindelse med investeringene i CDO-produktene og dermed sikre sin egen legitimitet overfor borgerne. Luhmann hevder at *"En ansvarlig politiker må være konsekvensorientert i sine handlinger"* (Reese-Schäfer 2009:154). I tilfellet med Kraftfondet kan det se ut til at Bystyret ikke fullt ut forsto konsekvensen av det avkastningskravet som ble stilt til Kraftfondet og at de i ettertid har fokusert på annet enn sin uvitenhet ved å søke etter en syndebukk. Hassels uttalelser i DN om at Snorre Glørstad *"måtte ha visst om den totale risikoen for produktene"* ga politikerne muligheten til å ansvarliggjøre Rådmannen for investeringene i CDO-produktene heller enn selv å ta selvkritikk for at avkastningskravet var for høyt i forhold til ønsket risikonivå.

Dersom vi legger Luhmanns hovedtese til grunn, om at et system ikke kan påvirke et annet system gjennom forsøk på å få sine egne forskjeller i det andre systemet, så må man benytte seg av til Fritz Scharpfs aktørteori, som vektlegger *"ikke å vende seg mot funksjonssystemene selv, men derimot mot de handlende aktørene i funksjonssystemene"* (Reese-Schäfer 2009:116), siden det er der den egentlige muligheten for politisk styring ligger. Videre hevder Scharpfs at dersom den overordnede styringen ikke kan finne sted, fordi funksjonssystemene er lukket, må man styre gjennom aktørene. Dette kan vi også se i forholdet mellom Kommuneadministrasjonen og Bystyret.



Luhmann hevder at ved hjelp av strukturelle koblinger kan et lukket system reagere på omverden uten at systemet er direkte koblet til det. Hvordan omverdenen deretter reagerer, blir fulgt med av systemet og kan deretter bli transformert til systemets egne operasjoner. Dersom vi ser de på det som skjedde med Kraftfondets investeringer i CDO-produkter, i lys av Luhmanns strukturelle koblinger, ser vi at et delvis lukket system som antas å ha en lav risikoprofil, fort blir større og mer komplekse gjennom faktorer det verken var mulig å ha kontroll på eller hadde nok kompetanse om. På denne måten blir TKK, som i utgangspunktet kan oppfattes som et lukket system, påvirket av og reagerer på omverden.

I tiden etter finanskrisen, ble det klart at verdien av de CDO-produktene TKK hadde investert i ble kraftig redusert. Årsaken til dette var i stor grad at de selskapene som lå i CDO-produktene gikk konkurs.

Kraftfondets investeringer, når det gjelder grad av risikotaking, har endret seg etter finanskrisen. Dette ser vi spesielt tydelig når vi ser på investeringen TKK gjorde i CDO-produktene obligasjonsforetakene III og V. På investeringstidspunktet ble CDO-produkter ansett for å være gode investeringsalternativer med lav risiko til tross for at den ikke-lineære risikostrukturen innebar at dersom produktet skulle bli risikoutsatt så ville hele investeringen gå tapt. Dette hevdet finanseksperter var svært usannsynlig.

Men mediet sannhet, når er det gjeldende? I følge Luhmann er dette kun gjeldende *”når det handler om å få gjennomslag for ny, uhørt viten”* (Reese-Schäfer 2009:25). Og dette må skje igjennom at seleksjonen ikke tillegges noen av deltakerne, for vis det er tilfellet vil jo dette kun reflektere en mening og ikke sannheten. I stede gir man uttrykk for at seleksjonen skjer eksternt.

Luhmann sier at kanskje moralens paradigme er gått tapt, og over tid har *”det blitt etikkens kanskje mest påtrengende oppgave å advare mot moralen”* (Reese-Schäfer 2009:153). Når man ser på mangel på selvkritikk, så vil det alltid være lettere å sette søkelyset på enkeltpersoner.

Men Luhmann stiller følgende spørsmål: *”Er det politiske systemet også i stand til å bringe maktanvendelsen under kontroll”* (Reese-Schäfer 2009:105). Det politiske systemet skiller seg fra andre igjennom Luhmanns grunndefinisjon: *”Politikkens funksjon er å frambringe kollektivt bindende avgjørelser”*. Det sies å ha blitt den teoris ubestridte felleseie.

Den klassiske politiske teorien er forestillingen om identitet mellom politikk og samfunn. Det politiske systemets autonome stilling muliggjør systemets forsterkede egenoperasjoner noe som ikke bare har positive sider: *”politikken produserer en strøm av beslutninger som i sin tur gjør det nødvendig med ytterligere beslutninger. Behovet for beslutninger vokser, og det vokser stadig på grunn av nødvendigheten av å korrigere tidligere beslutninger”* (Reese-

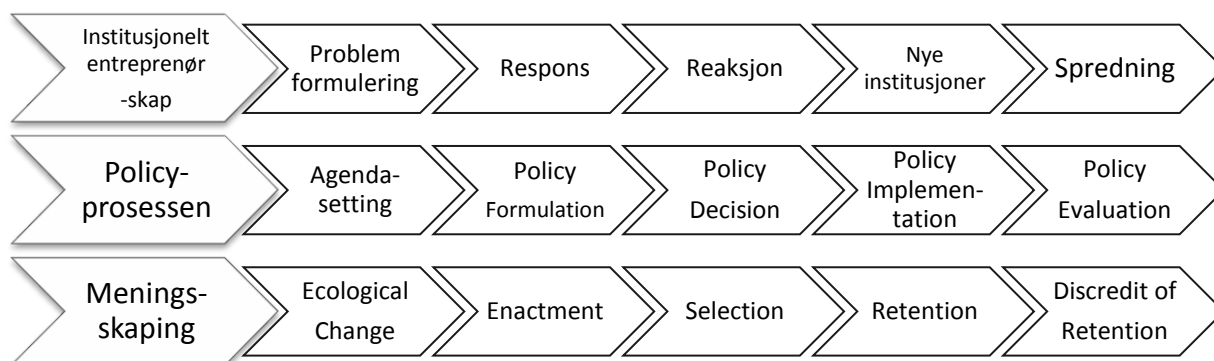
Schäfer 2009:105). Selvbeskjeftigelsen i det systemet som er lukket inne i seg selv, antar da selsomme trekk, sett utefra.

I en systemteori for styringsforsøk må man se på/analysere de ulike impulsene samt forskjellene i tilstanden til systemet på en komparativ måte. Da de i casen rundt Kraftfondet har gitt mandatet til kommunen for å ”sette ut” pengene i markedet gjør man seg med en gang avhengig av eksterne aktører. Igjennom dette kan man se at politikken mister sin ”plass” da den ikke kan gjelde som samfunnets hierarkiske topp, men isteden blir et delsystem blant mange andre. Kan dette være årsaken til at Bystyret i Trondheim kommune reagere på den måten de gjør, og benytter media som kommunikasjonsmiddel i et forsøk på å gjenopprette sin stilling som hierarkisk toppunkt.

## Kapittel 5: Konklusjon

I kapittel 4, har vi brukt teorier om institusjonelt entreprenørskap og meningsskaping for å beskrive hvordan vi kan forstå den komplekse policyprosessen som opprettelsen av TKK representerer.

Vi har, ved å dele opp den teoretiske analysemodellen, beskrevet prosessen fra forskjellige perspektiver. Nå, i konklusjonen, er det på tide å sette modellen sammen, og gjennom dette besvare både problemstillingen og forskningsspørsmålene våre.



### *Hvordan kan vi forstå komplekse policyprosesser i forvaltningen av offentlige ressurser?*

Gjennom analysen av institusjonaliseringsprosessen av Kraftfondet, ser vi at det var viktig for Bystyret å sikre at mandat, vedtekter og finansreglement kom i orden for å sikre at de regulative rammene rundt opprettelsen av den nye institusjonen var i orden. I denne prosessen var det viktig å sette fokus på at pengene fra salget av TEV skulle bli forvaltet til det beste for borgerne og det ble poengtert i vedtektene at Kraftfondet ikke skulle ta for høy risiko. Det ble også opprettet interne retningslinjer for forvaltningen av fondet.

Etter hvert ble det klart at det var en utfordring for forvaltningen av Kraftfondet at det politiske avkastningskravet var statisk. Rentemarkedet forandret seg, og det var ikke lenger mulig å få den samme avkastningen på investeringene som ved opprettelsen av Kraftfondet. Dette ble poengtert ved flere anledninger av Rådmannen.

Legitimitet er et sentralt begrep i denne avhandlingen, og er viktig for alle aktørene som er involvert i Kraftfondssaken. For Bystyret blir det avgjørende at forvaltningen av ressursene i Kraftfondet forvaltes til det beste for innbyggerne. Dersom dette ikke skjer, kan politikerne i

Bystyret miste legitimitet og følgelig en del av forutsetningene for gjenvalg ved neste kommunevalg. Derfor kan det bli kritisk for Bystyret å unngå å ta selvkritikk for måten de har håndtert Kraftfondssaken. Videre kan det se ut til at de benytter alle virkemidler, inkludert en offentlig høring, for å opprettholde sin egen legitimitet og finne ”svaret” på hvilke mekanismer som sviktet da Kraftfondet investerte i Obligasjonsforetakene III og V.

Innledningsvis i analysekapittelet stilte vi spørsmålet om hva som er den autoriserte virkelighetsforståelsen og hvem som definerer den. Gjennom vår analyse av policyprosessen som en meningsskapende prosess, ser vi at de ulike aktørene har sine individuelle fortolkninger av hendelsene i saken og ønsker å fortelle sin historie.

***Etter vår oppfatning, er det Frode Hassel som har vunnet kampen om den autoriserte virkelighetsforståelsen.***

Årsaken til at vi hevder dette, er at han, gjennom sine uttalelser i Dagens Næringsliv, fortalte en historie som var en plausibel forklaring på hva som hadde skjedd i perioden da Kraftfondet hadde investert i CDO-produktene, samtidig som han uttalte at Snorre Glørstad ”måtte ha visst” om de ikke-lineære risikostrukturene knyttet til investeringsproduktene. Dette ga andre aktører, som politikerne i Bystyret, en mulighet til å peke på Snorre Glørstad som “syndebukken” i Kraftfondssaken og dermed ”redde sitt eget skinn”.

Gjennom vår studie av forvaltningen av kraftfondet, har vi sett at det er store utfordringer knyttet til å bygge nye institusjoner som skal forvalte offentlige ressurser på en forsvarlig måte, operere i det private markedet og samtidig være robust nok til å håndtere svingningene i det globale finansmarkedet. Disse utfordringene finner vi både på det politiske og det administrative nivået i kommunen. Et interessant funn i denne sammenhengen er at så lenge finansmarkedet er stabilt og kraftfondet gir god avkastning, fungerer Kraftfondets handlingsregel og politikerne uttrykker stor tilfredshet med måten Kraftfondet blir forvaltet på. Likevel ser vi at Kraftfondet er en skjør konstruksjon. I det finanskrisen var et faktum, i 2008, ble det klart at en del av årsaken til at Kraftfondet hadde gitt god avkastning var investeringer gjort i det som senere er blitt omtalt som CDO-produkter. Dette ga kommunen store tap i inntektene fra Kraftfondet, og mindre tilskudd til bykassen.

Vi har også registrert at Bystyret, i etterkant av finanskrisen, har stilt kommuneadministrasjonen mange spørsmål rundt forvaltningen av Kraftfondet og spesielt investeringene gjort i CDO-produkter. Dette er spørsmål som av kommuneadministrasjonen har blitt oppfattet som uklare og som det har vist seg har vært vanskelig å gi de rette svarene på.

## Kapittel 6: Perspektivering

I følge Vanebo (2011) har framveksten av nye sosiale medier i kombinasjon med avvikling av kringkastingsmonopoler og partiløse aviser, har hatt radikale konsekvenser for den offentlige debatt og mye av det som foregår i offentlig sektor. Videre hevder Vanebo at dette har skapt sterkere konkurranse mellom ulike medier samtidig som nye eierformer har revolusjonert mediens innhold. Samtidig har den teknologiske utviklingen gjort at informasjon blir formet og drevet fram et raskere tempo enn tidligere.

I lys av Kraftfondssaken ser vi hvordan de ulike aktørene henvender seg til media, for å bringe frem sin side av historien, med andre ord, vi har kampen om den autoriserte virkelighetsforståelsen.

Dersom vi belyser Adresseavisens rolle i Kraftfondssaken gjennom Luhmann (Reese-Schäfer 2009:15), så ser han verken på subjekt eller individ, men tar utgangspunkt i iakttakelsessystemet. Han starter ikke med et enhetlig perspektiv, men med **forskjellen mellom det iakttakende og det iakttatte**, hvor enheten kan forstås som selve iakttakelsesoperasjonen, som blir fullbyrdet som kommunikasjon.

I Kraftfondssaken, mener vi at Adresseavisen spiller rollen som den iakttagende, mens aktørene blir de iakttatte. Luhmann (Reese-Schäfer 2009:23) hevder at kommunikasjon er en syntese av tre ulike seleksjoner, informasjon, meddelelse og forståelse. Dersom vi legger dette til grunn, vil kommunikasjon være fortolket informasjon. I Kraftfondssaken har Adresseavisen rollen som premissleverandør i forhold til hvilke budskap som når offentligheten. I tillegg har Adresseavisen aktivt påvirket meningsskapingsprosessen hos alle.

I følge Vanebo (2011) vil:

En redigert offentlighet krever at politikere og andre aktører tilpasser seg en journalistisk form og utnytter mediens særtrekk når de søker innflytelse. De er blitt mer personfokuserende, intimiserende og pågående kritiske overfor politikken og næringslivets aktører. Konsekvensene er mer fokus på strategisk kommunikasjon og en kraftig ekspansjon i kommunikasjonsbransjen. Kommunikasjonsrådgivere blir hyret inn i krisesituasjoner, men også til å bidra til forbyggende omdømmehåndtering.

I Kraftfondssaken ser vi at det har vært mer fokus på aktørene framfor institusjonen. Dette har media vært en betydelig bidragsyter for både byens innbyggere samt aktørene seg imellom. Adresseavisen har vært tydelig på å fremheve skandaler noe som igjen har påvirket omdømmet til de involverte. I Kraftfondssaken kan det se ut til at kommunen har valgt å ikke ha fokus på den strategiske kommunikasjonen. Dermed kan det virke som at omdømmet til enkeltmedarbeidere har blitt gjenstand for offentlig fortolkning.

Luhmann (Reese-Schäfer 2009:33) hevder at gjennom å iscenesette motstand som kommunikasjon mot kommunikasjon skapes protestbevegelsens ”blinde flekk”. På denne måten bringes en realitet til samfunnet som ikke samfunnet kunne skapt på en annen måte. Slik vi tolker Luhmann, er **”Resultatet at det ikke dreier seg om hvem som har rett”** men hvem som på en troverdig måte kan presentere den autoriserte virkelighetsforståelsen.

Avslutningsvis stiller vi spørsmålet *Hvem har makt til å skape en krise?*

*Etter vår oppfatning, er svaret på dette;  
Adresseavisen.*

## Litteraturliste

Adresseavisen, ulike artikler, henvist til i teksten, Samt presentasjon gjort tilgjengelig av Adresseavisen.

Bech, Wenche (2009): *Analyse af risikostrukturen i CDO'er, Med udgangspunkt i ScandiNotes III*. Skrevet ved CBS

Busch, T. et al.: *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Universitetsforlaget 2007.

Busch et al (under utgivelse): *Kapittel 1, Institusjonell oppbygging av staten og offentlig sektor*, av Jan Ole Vanebo. Modernisering av offentlig sektor. 3. utgave. Oslo universitetsforlaget

Dagens Næringsliv, 9.7.2010

FIRST-presentasjon om CDO-produkter

Hardy, C og Maguire, S: *Institutional Entrepreneurship*, i Greenwood, R. et al. (2008) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, SAGE Publications Ltd

Jacobsen, Dag Ingvar (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Høyskoleforlaget AS, 2. utgave 2005

Kjeldstadli, Knut (1997): *Å analysere skriftlige kilder*. I: Fossåskaret, E. m. fl. Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolking av kvalitative data. Oslo: Universitetsforlaget. s. 207-234, 27sider.

Kvale, Steinar (2008): *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Norsk Forlag AS, 11. opplag 2008

Nyeng, Frode (2004): *Vitenskapsteori for økonomer*, Abstrakt forlag AS, 3. opplag 2007.

Nyeng, Frode og Wennes, Grete (red) (2006). *TALL TOLKNING OG TVIL, bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring*, Oslo, J.W. Cappelens forlag AS.

Rapport 01/2010 F – Finansforvaltningen i Trondheim kommune – Delprosjekt 1: Forvaltningsrevisjon av Kraftfondet

Reese-Shäfer, W.(2009): *Niklas Luhmann – En innføring*, Abstrakt Forlag

S.R. Nymark (2002): *Storytelling -Fortællingersfunktion i organisasjoner: Baggrund og indføring*. Artikkel publisert i *Ledelse i dag*, 2002, vil. 12, nr. 5, pp. 519-529

Suchman, M.C.: Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*. 20,3,571-610. 1995

Scott W.R (2008): *Institutions and Organizations, Ideas and Interests.*, SAGE Publications Ltd.

Saksframlegg, Kraftfondet, Trondheim kommune, Status og rapportering 1999-2010

Tilleggsnotat til Rapport 01/2010 F – Finansforvaltningen i Trondheim kommune –  
Delprosjekt 1: Forvaltningsrevisjon av Kraftfondet

Vanebo, Jan Ole (1999): *Endringsledelse i offentlig sektor med vekt på økonomistyring: en teoretisk og empirisk studie av ledelse av radikale endringsprosesser*, Handelshøjskolen i København, Det Økonomiske Fakultet

Weick, Karl E. (1995): *Sensemaking I organizations, Chapter 2, Seven properties of Sensemaking*. Sage Publications Inc.

Weick, Karl E. (2001): *Making sense of the organization*. Blackwell Publishing Ltd.



## Vedlegg 1:

# NOTAT

**Til:** Arne Byrkjeflot (Rødt)  
**Fra:** Kommunaldirektør Carl-  
Jakob Midttun  
**Tema:** Trondheim kommunale  
kraftfond (TKK)  
**Dato:** 12.02.2010

### Innledning

Det vises til spørsmål fra Byrkjeflot (Rødt) mottatt på e-post 04.02.2010.

Spørsmålene er gjengitt nedenfor (nummereringen av spørsmålene er gjort av rådmannen).

**SPØRSMÅL 1: TAP TIL NÅ** På spørsmål fra Nils Nesjan på hvor stort tapet egentlig var til nå svarte rådmannen at sjøl om 100 millioner var avskrevet så var ikke disse pengene tapt. Men kommunen fikk ikke lenger renter på disse 100 millioner. På kommentar ra Nesjan på om tap på 4 % av 100 millioner ikke tross alt var et ubetydelig beløp svarte rådmannen at han ikke ville bruke et slikt uttrykk.

Men er det ikke slik at Obligasjonsforetak 3 allerede er restrukturert slik at Trondheim Kommune har sagt fra seg avkastning på hele summen, 6,15 av 200 millioner (ikke 100) i hele perioden? Det betyr et tap på 6,1 million i 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 og kanskje 2015 med. 42,7 millioner eller 48,8 millioner som allerede er tapt.

### **SPØRSMÅL 2: VERDI NÅ**

I Dagens Næringsliv reportasje sies det at det arbeides med tilsvarende restrukturering av obligasjonsforetak 5. Kan Rådmannen bekrefte eller avkrefte dette?

### **SPØRSMÅL 3:**

På møtet ble det opplyst at likningsverdien 31.12.2009 var 12,5 %, altså 25 millioner, på Obligasjonsforetak 3. Likningsverdien på Obligasjonsforetak 5 var 30 %, altså 60 millioner. Betyr dette at rådmannen vil nedskrive disse investeringene ytterligere? Slik at total nedskrivning ikke blir 100 millioner, men 315 millioner? Jeg ber om rådmannens vurdering av den reelle verdien av disse to investeringene i dag..

### **SPØRSMÅL 4:**

Rådmannen gjennomgår i sitt høringsnotat revisjonens klare oppfatning om at investeringene i obligasjonsforetak 3 og 5 burde vært rapportert som strukturerte kreditter. Rådmannens svar er at han er fornøyd med at revisjonen er enig i at dette regnskapsmessig kan føres som en anleggsobligasjon. Han legger så til at de hele tiden har sjekket opp denne post mot grensa på strukturerte kreditter og ligget under denne grensa på 10 %. Han svarer ikke på om de burde vært rapportert som strukturerte kreditter.

Er rådmannen enig i at Bystyret gjennom rapportering burde vært informert om at det var investert 8 % i strukturerte kreditter?

Ser ikke rådmannen at ved å rapportere dette ensidig som en anleggsobligasjon fratok rådmannen Bystyret mulighet til å stille spørsmål ved denne type investering og risiko?

### **SPØRSMÅL 5:**

Etter at krisa var et faktum og det ble klart hvor stor tapsrisikoen var så framgikk det ikke av en eneste rapport hva slags investering dette var. Det gjelder hele priooden fra 30.9.2008 til

24.11.2009. Selv ikke ved gjentatte spørsmål i komiteen og skriftlige spørsmål fra Lars Tvette og undertegnede ble det fortalt at dette var en CDO, en strukturert kreditt. Svaret var at dette var et aksjeselskap som solgte kredittforsikring.

Mener rådmannen dette oppfyller rådmannens informasjonsplikt overfor Bystyret?

24.8.2009 stilte jeg følgende spørsmål og fikk dette svar:

#### **Innledning**

Det vises til spørsmål fra Byrkjeflot (Rødt) mottatt henholdsvis 24. august 2009, vedrørende Trondheim kommunes kraftfond (TKK):

Mitt spørsmål er: Dersom engasjementet i et selskap utgjør 1 % av totalt engasjement. Er det da mulig å tape mer enn 1 % av Kapitalen dersom dette ene selskapet går konkurs? Spørsmålet er altså om en har forsikret gjeld ut over den andel av Aksjekapitalen som engasjementet utgjør. Og i så fall størrelsesorden på dette, 2 ganger, 5 ganger, 10 ganger?

#### **Svar**

Det er ikke mulig å tape mer enn det eksponeringen mot enkeltelskaper utgjør av den samlede investeringen.

Dersom man tar utgangspunkt i Obligasjonsforetaket III der Trondheim kommune samlet har investert 200 millioner kroner, og antar at eksponeringen mot et av selskapene i porteføljen representerer 1 % av den samlede investeringen (2 millioner kroner), så er det slik at det maksimale vi kan tape ved at dette selskapet går konkurs er 2 millioner kroner.

Dette svaret er direkte feil. Forutsatt at Rådmannen visste hva slags investering dette er så er det å føre meg, komiteen og Bystyret bak lyset.

Sannheten er slik:

Obligasjonsforetak 3 består av 108 selskap. (Dersom en konkurs skjer uten at det er noe igjen til fordeling.) 7 kan gå konkurs uten at noe går tapt for Trondheim kommune. Nå er tapet allerede tilsvarende 4 konkurser, så det er tre igjen. Men går et selskap ut over de tre konkurs så taper ikke TK en hundrededel, da taper TK 16 mill. En konkurs til så tapes 90 mill mer. En konkurs til så er alt tapt. Først da jeg i oktober 2009 la fram en merknad i Bystyret der jeg rett ut sa at rådmannen tok feil kom notatet til finanskomiteen 30.11.2009 der rådmannen fortalte. hva slags selskap dette var og dermed også hvor overhengende risikoen var. På det tidspunkt avr også rådmann klar over at revisjonen kom til å fortelle sannheten om foretakene.

Hensikten med rapportering er at det skal være mulig for Bystyrets medlemmer å ta opp investeringer de mener Kraftfondet ikke bør gjøre. Etter min mening har rådmannen gjort det umulig for Bystyret å gripe fatt i disse investeringene. De var effektivt skjult.

Mens det før tapene begynte å bli klart ved første rapportering 30.9.2008 kan sies at informasjon ble tilbakeholdt, bevisst eller ubevisst. Men etter denne dato er informasjon tilbakeholdt med fullt overlegg. Alle svar på spørsmål har vært sterkt misvisende eller direkte usant.

Etter min mening er Bystyret ført bak lyset når det gjelder disse to investeringene på 400 millioner som nå har en regnskapsmessig verdi på 85 millioner.

Er rådmannen enig i denne vurdering av den informasjon som er gitt? Mener rådmannen svaret på spørsmål 24.8 er korrekt?

#### **SPØRSMÅL 6: FIRST SECURITIES**

Det er ikke så vanlig at meglere går fra et liv med store bonuser til et liv som rådgiver i en kommune. I følge note 32, side 47 var vedkommende ansatt i rådmannens fagstab i perioden 1.1.2005 til 31.10.2005 og jobbet med forvaltningen av Kraftfondet. I følge saken var det 1,5 årsverk i dene tida. Ekspertpanelet snudde i sin oppfatning av slike investeringer etter at FIRSTs analysesjef la fram saken i juni 2005 og samme måned ble den første investering på 150 mill foretatt.

Spørsmål: Var den tidligere ansatte i FIRST den eneste saksbehandler av investeringen i

Obligasjonsforetak 3? Oppførte ansettelsesforholdet 31.10.2005 og gikk denne ansatte tilbake til FIRST ?

#### **SPØRSMÅL 7: Manglende kunnskap.**

Rådmannen innrømmer manglende kunnskap om disse investeringene. Men ekspertpanelet sier de hadde tilstrekkelig kunnskap på investeringstidspunktet. Kommunen hadde ansatt FIRSTs selger av produktet med førstehands kunnskap. Hvor mener Rådmannen den manglende kunnskap da ligger?  
Arne Byrkjeflot. Rødt

**Svar på spørsmålene følger under.**

**Svar på spørsmål 1:**

Mandag 1.2.2010 ble det bekreftet at restrukturering av Obligasjonsforetak III AS blir gjennomført. Dette medfører bl.a. at TKK fraskriver seg retten til renter fra og med september 2008 (6,10 prosent i årlig rente) og resten av løpetiden, totalt utgjør dette 85,4 millioner. Dersom vi ikke sier fra oss retten til renter (dvs sier nei til restrukturering) øker sannsynligheten for konkurs i foretaket og dermed vil man kunne tape både hovedstol og renter. Jeg viser for øvrig til notat til formannskapet 15.12.2009 der konsekvensene av restruktureringen også er beskrevet.

**Svar på spørsmål 2:**

Obligasjonsforetak V AS er børsnotert. Dersom det jobbes med en restrukturering av dette foretaket legger rådmannen til grunn at det blir opplyst i en børsmelding.

**Svar på spørsmål 3:**

I nedskrivning av Obligasjonsforetak III AS og Obligasjonsforetak V AS vil ligningskursene fra Norges Fondsmeglerforbund pr 31.12.2009 bli benyttet. Obligasjonsforetak III AS blir skrevet ned til kurs 12,5 (25 millioner kroner) fra kurs 50. Obligasjonsforetak V blir skrevet ned til kurs 30 (60 millioner kroner) fra kurs 100.

Prosessen for fastsettelse av ligningsverdier for obligasjonsforetakene blir ivaretatt av First Securities AS. Det er gjennom Norges Fondsmeglerforbund at ligningskursene blir satt.

Følgende er klippet fra hjemmesidene til Norges Fondsmeglerforbund:

*”De beregnede kurser for obligasjoner skal ikke tolkes som noen fasit for hva som er ”virkelig” verdi på det angjeldende tidspunkt. Verdiansettelsen foretas av en komite nedsatt av Norges Fondsmeglerforbund. Komiteen er sammensatt av profesjonelle aktører i ledende norske meglerforetak. Medlemmene fungerer som mellommenn for både utstederne og investorene. De fastsatte kursene er basert på komiteemedlemmenes beste skjønn med hensyn til mulig omsetningskurs ved årsskiftet”.*

Ligningsverdi kan også bli brukt som grunnlag i vurderinger av virkelig verdi per 31.12.09. I et marked som ikke er likvid er det utfordrende å vurdere en virkelig verdi. Basert på prosessen for fastsettelse av ligningsverdi fremstår denne som et alternativ for vurdering av markedsverdi.

**Svar på spørsmål 4:**

I møtet i Kontrollkomiteen mandag 1. februar sa rådmannen at han var enig i at obligasjonsforetakene burde vært rapportert som strukturert kreditt i den finansielle rapporteringen. Altså en regnskapsmessig rapportering som anleggsmiddel og en finansiell rapportering som strukturert kreditt. Som jeg sa i møtet i Kontrollkomiteen mandag akter rådmannen i større grad å rapportere finansielt mot investeringsmandatet – dvs. styrke koblingen mellom den finansielle rapporteringen og mandatet. Dette vil bli iverksatt så raskt som mulig.

Gjennom høsten 2008 orienterte rådmannen løpende formannskapet om finanskrisen generelt og utviklingen i kraftfondet spesielt. I rapporten om status i kraftfondet etter 3. kvartal 2008 ble det gitt særskilt omtale av disse investeringene og de ble definert som ”utsatte investeringer”. I denne rapporten, som ble behandlet i formannskapets møte 25.11.2008, ble også en mulig restrukturering og konsekvensen av denne omtalt. Denne særskilte omtalen av disse investeringene er videreført i den videre rapporteringen til Bystyret/formannskapet gjennom 2010.

Det er også etter rådmannens vurdering relevant å vise til Trondheim kommunerevisjons rapport 04/2009 R – Revisjonsrapport – Trondheim kommunes årsregnskap 2008, der det på side 28 bl.a. heter at

*”...Det er gitt en god beskrivelse av historikk og risikoforhold pr 31.12.2008 for disse papirene i kraftfondets årsberetning for 2008, punkt 10 – Utsatte investeringer.”*

**Svar på spørsmål 5:**

Obligasjonsforetak III AS består nå av 100 selskaper. Dersom et selskap i referanseporteføljen går konkurs vil effekten på egenkapitalbufferen være avhengig av flere faktorer:

1. Hvilken andel selskapet har i referanseporteføljen
2. Recovery rate, som kan variere i intervallet 0-100. Konkursen i Fanny May og Freddie Mac ga eksempelvis en recovery rate nær 100 prosent, de islandske bankene nær null. I CIT Group forventes en recovery rate over 50 prosent.

I det svaret som ble gitt ble det tydeliggjort en forutsetning, nemlig at ”totalt engasjement” ble tolket som vår (TKKs) samlede investering, dvs 200 mill kroner. 1 % av denne er da 2 millioner kroner, og det var med det utgangspunkt svaret ble gitt. Jeg ser at det var upresist, all den tid det spørsmålsstilleren mente å be om svar på var konsekvensen av en konkurs i et selskap som utgjorde 1 % av referanseporteføljen i obligasjonsforetaket. Sett i forhold til referanseporteføljen utgjør vår transje 2%, noe som tilsier at en konkurs i et selskap med vekt tilsvarende 1% i referanseporteføljen med 0 i recovery rate, vil bety at halvparten av vår transje går tapt, dvs. 100 millioner kroner av vår samlede investering på 200 millioner kroner. Rådmannen tar selvkritikk på at svaret som ble gitt er upresist sett i forhold til det som var intensjonen i spørsmålet.

I 5. siste setning i spørsmål 5 bruker representanten begrepet ”tapene”. Rådmannen finner det i den sammenheng riktig å understreke at det per dato ikke har vært reelle tap i obligasjonsforetakene. Egenkapitalbufferen i de to investeringene er imidlertid redusert, og TKK har av den grunn valgt å nedskrive verdien av investeringene. Dette er også konsistent med ligningsverdiene per 31.12.2009.

**Svar på spørsmål 6:**

Saksbehandlingen ble gjennomført i tråd med retningslinjene for forvaltningen av kraftfondet. Det betyr at produktet ble presentert i møte med ekspertpanelet, videre ble den potensielle investeringen behandlet i internmøtet og deretter ble beslutning tatt av kommunaldirektøren for finansforvaltning. Ovenstående betyr at saksbehandling knyttet til dette produktet ble utført av daværende finans- og regnskapssjef, rådgiverne i Trondheim kommune og kommunaldirektøren for finansforvaltning.

Den konkrete ansatte det spørres om gikk ikke tilbake til First Securities.

**Svar på spørsmål 7:**

Rådmannen har i sitt høringssvar til forvaltningsrevisjonsrapporten bl.a. sagt at man fremover vil forsterke prinsippet om at man skal ha kompetanse på de produkter TKK investerer i. Fra rådmannens side er det i sammenheng med dette flere ganger sagt at man i ettertid ser at man på investeringstidspunktet hadde for liten kunnskap og forståelse om den samlede kompleksiteten og de underliggende strukturer, herunder en ikke-lineær risikostruktur.

Det er rimelig å legge til grunn at vedkommende rådgiver, som på tidspunktet for investeringen i Obligasjonsforetak III var ansatt i Trondheim kommune, hadde god kunnskap om dette produktet. Det rådmannen har gitt uttrykk for er at man i ettertid ser at Trondheim kommunesamlet sett hadde for liten kompetanse gjennom hele beslutningskjeden. Et vesentlig element i denne sammenhengen er kompetanseoverføring, noe rådmannen vil ha fokus på fremover.

## Vedlegg 2:

### NOTAT

---

**Til:** Arne Byrkjeflot (Rødt)  
**Fra:** Kommunaldirektør Carl-Jakob Midttun  
**Tema:** Trondheim kommunale kraftfond (TKK)  
**Dato:** 9.3.2010

---

#### Innledning

Det vises til spørsmål fra Arne Byrkjeflot mottatt på e-post 4.3.2010.

Spørsmålene er gjengitt nedenfor (nummereringen av spørsmålene er gjort av rådmannen)

*Spørsmål til Rådmannen foran komitemøte 11.3 og bystyremøte 25-3*

#### *Spørsmål 1:*

*NÅR VISSTE RÅDMANNEN HVA SLAGS SELSKAP OBLIGASJONSFORETAKENE ER ?*

*Etter min mening besvarer ikke Rådmannen mitt spørsmål om når han ble klar over at dette var en strukturert kreditt/kredittderivat og når han ble klar over den ikkelineære risikoprofilen. Jeg klargjør derfor mitt spørsmål:*

*Kjente Rådmannen til hva slags selskap dette var (strukturert kreditt, kredittderivat)? Kjente han til den underliggende risikostruktur med ikkelineær risikoprofil? Ved investering i Obligasjonsforetak III juni 2005, Ved bystyrebehandling 30.3.2006, ved investering i Obligasjonsforetak V i 2006, da Terrasaken ble kjent i slutten av 2007 og da han svarte på spørsmål fra bystyremedlemmer fram til 24.8.2009.*

*Til nå har han svart at han ikke kjente den underliggende risikostruktur med ikkelineær risiko da investeringene ble gjort. Gjelder dette også ved investeringen i Obligasjonsforetak V i 2006? Samtidig sier han at de var klar over at det var kredittderivat ved bystyrebehandling i 2006. Han sier også at de hele tiden har vurdert investeringene opp i mot den grensa som ble innført i 2006 på 10% for strukturerte kreditter. Visste han hele tiden at dette var en strukturert kreditt, et kredittderivat? Var det den ikkelineære risikoprofilen som var ukjent?*

*For bystyret er det viktig om Rådmannen faktisk visste hva slags selskap de hadde investert i ved bystyrebehandling i 2006, da Terrasaken sprakk sent i 2007 og da vi stilte spørsmål i finanskomiteen fra våren 2009 til 24.8 2009. Det er forskjell på manglende kunnskap og tilbakeholdelse av informasjon.*

#### *Spørsmål 2:*

*VAR INVESTERINGENE I TRÅD MED INVESTERINGSMANDATET I 2005 ?*

*Jeg vil ha Rådmannens egen vurdering av hvordan investering på 275 millioner i strukturerte kreditter/kredittderivat i 2005 kan være i overensstemmelse med investeringsmandatet. Som kjent kom strukturert kreditt først inn 30.3.2006. Mente Rådmannen dette var en internasjonal obligasjon med lav risiko? Eller en internasjonal obligasjon med høy risiko? Er ikke uansett rammene brutt?*

#### *Spørsmål 3:*

*HVA SLAGS SELSKAPSKONSTRUKSJON ER NORTHERN LOGISTIC PROPERTY?*

*Heller ikke her får jeg et svar på selve spørsmålet. Selskapet blir i Finansavisen beskrevet som et selskap med høy gearing. Så vidt jeg har forstått er denne gearingen en svært høy opplåning. Det vil si at det i tillegg til investeringen fra Trondheim Kommune og andre ble lånt det firedoble. Bare slik kunne en forespeile investorene en netto avkastning på 9 til 12 %. En ting er å gå inn i eiendomsmarkedet, en helt annen ting er å velge seg ut de med mest risiko.*

*Er beskrivelsen av selskapet som høyt gearet og dermed spesielt risikofylt riktig?*

#### *Spørsmål 4:*

*VURDERING BAK RESTRUKTURERING AV OBLIGASJONSFORETAK III.*

Det er forståelig at Trondheim kommune sier fra seg renteinntekter så lenge en regnet sannsynligheten for å få igjen hovedstolen til 50 %. En visste jo ikke hvor mange år en kunne beholde 12,2 millioner i årlige renter. Det er litt vanskeligere å forstå at dette var like opplagt da restruktureringen faktisk ble gjennomført, 1.2.2010. Dersom Rådmannen faktisk mener at selskapets verdi er 25 millioner, så skal det jo bare 2 års renter til før dette er oppnådd. Det betyr at det ville holdt at selskapet overlevde ut 2010.

Kan rådmannen redegjøre for vurderingen bak at de som største eier var med på restrukturering av obligasjonsforetak III? Hvor mye sikrere er investeringen blitt når Kommunen gir fra seg 85,4 millioner for å øke bufferen fra 2,0 % til 4,7%? Kan verdien oppskrives?

Hvorfor bidrar ikke eieren av Obligasjonsforetaket, Bondum eid av First, med ei krone ved omstruktureringen? Det er jo faktisk de som nå får begrenset sitt tap.

Spørsmål 5:  
RESTRUKTURERING AV OBLIGASJONSFORETAK V

Er nå varslet. Det viser seg nå at det er nesten nøyaktig de samme selskap som har ført til konkursene i O III, som også her nå fører til at en nærmer seg grensa der kommunens investering går tapt. Og det foreslås omstrukturering fordi det er flere tvilsomme selskap i denne kurven.

Kan Rådmannen si noe om hvilke vurderinger som nå gjøres i forhold til dette forslaget?

Spørsmål 6:  
MULIG RETTSSAK FOR Å BEGRENSE TAP

Dette er jo et tilsvarende produkt som Terrakommunene nå går til retts sak på. Terrakommunenes beste kort i kommende retts sak er at deres opplåning for å investere var i strid med loven. Også kommunalbankens konklusjon om at også selve investeringen var ulovlig, uavhengig av om pengene var lånt eller ikke, ville vært gull verdt dersom ikke Terra hadde slått seg konkurs. FIRST er ikke konkurs. Siden rådmannen ikke visste hva slags investering dette var kan ikke rådgivningen vært veldig god. I tillegg har kommunalbanken konkludert med at investeringen var i strid med kommunelovens § 52. Vi Rådmannen vurdere det juridiske grunnlag for en retts sak for å begrense tapet?

Arne Byrkjeflot, gruppeleder Rødt og nesteleder i Finans og næringskomiteen.

### **Svar på spørsmål 1:**

Rådmannen har i sitt høringssvar til forvaltningsrevisjonsrapporten bl.a. sagt at man fremover vil forsterke prinsippet om at man skal ha kompetanse på de produkter TTK investerer i. Fra rådmannens side er det i sammenheng med dette flere ganger sagt at man i ettertid ser at man på investeringstidspunktet hadde for liten kunnskap og forståelse om den samlede kompleksiteten og de underliggende strukturer, herunder en ikke-lineær risikostruktur.

Som rådmannen ga klart uttrykk for i sitt svar på spørsmål 7 stilt i e-post fra representanten Byrkjeflot 4.2.2010, jf. notat av 12.2.2010, er det rimelig å legge til grunn at vedkommende rådgiver, som på tidspunktet for investeringen i Obligasjonsforetak III AS var ansatt i Trondheim kommune, hadde god kunnskap om dette produktet. Det rådmannen har gitt uttrykk for er at man i ettertid ser at Trondheim kommune samlet sett hadde for liten kompetanse gjennom hele beslutningskjeden, noe som gjelder investeringene i begge obligasjonsforetakene. Et vesentlig element i denne sammenhengen er kompetanseoverføring, noe rådmannen vil ha fokus på fremover.

Når rådmannen i sitt høringssvar viser til at man har kontrollert investeringen mot rammene for strukturert kreditt, er dette i forhold til mandatet som ble vedtatt i bystyret 30.3.2006, jf. svar på spørsmål 2 stilt i e-post fra representanten Byrkjeflot 15.2.2010 i notat fra rådmannen av 16.2.2010. Dette er, som også Trondheim kommunerevisjon peker på, imidlertid ikke synliggjort i den løpende finansielle rapporteringen noe som underbygger rådmannens vurderinger over.

Som kjent har rådmannen frem til nylig forholdt seg til at investeringen er gjort i en norsk obligasjon. Rådmannen vil imidlertid, som redegjort for i sin presentasjon til Kontrollkomiteen 15.2.2010, fremover rapportere obligasjonsforetakene som strukturerte kreditter. Dette ble også gjort i rådmannens notat til formannskapet datert 16.2.2010 vedrørende rapportering om regnskapsresultatet 2010 for TTK.

### Svar på spørsmål 2:

Rådmannen har i en egen redegjørelse til Trondheim bystyre redegjort for investeringen i Obligasjonsforetaket II AS på 75 millioner kroner som ble gjennomført høsten 2004.

Når det gjelder investeringen i Obligasjonsforetaket III AS på til sammen 200 millioner kroner høsten 2005, har rådmannen sagt at denne investeringen burde vært nevnt i saken om nytt investeringsmandat i 2006, jf svar på spørsmål 3 stilt i e-post fra representanten Byrkjeflot 15.2.2010 gitt i notat fra rådmannen av 16.2.2010.

Så langt undertegnede er kjent med ble det ut fra formelle kriterier lagt til grunn at dette var en investering i klasse 2 i det gamle investeringsmandatet (før 30.3.2006). Som også Trondheim kommunerevisjon gir uttrykk for i sitt notat til representanten Byrkjeflot av 15.2.2010, var gammelt mandat svært åpent med for få begrensninger til å trekke entydige konklusjoner om man var innenfor eller utenfor vedtekter og investeringsmandat.

### Svar på spørsmål 3:

Rådmannen viser til sitt svar på spørsmål 7, stilt i e-post fra representanten Byrkjeflot 15.2.2010, jf. notat av 16.2.2010. Av svaret fremgår det at dette selskapet er finansiert fra flere kilder, herunder egenkapital, banklån og obligasjonslån. TTK investerte 50 millioner kroner i aksjer utstedt av selskapet i august 2006, og det er denne aksjeinvesteringen som er risikoen for TTK. Så langt undertegnede er kjent med, er det finanskrisen og en svak utvikling innenfor eiendom som har bidratt til fallet i aksjekursen. Per utgangen av 2009 er investeringen verdsatt til 20 millioner kroner, dvs. 10 millioner kroner mer enn ved utgangen av 2008. Det urealiserte tapet pt. er dermed 30 millioner kroner, dvs. 10 millioner kroner lavere enn for et år siden.

Markedskursen pr 31.12.09 er et snitt av kursen siste børsdag i 2009 og første børsdag i 2010. Kursen på aksjen er dermed et uttrykk for hva markedsaktørene mener selskapet er verdt på dette tidspunktet.

Som det også er gitt uttrykk for i rådmannens hørings svar til i Rapport 1/2010 F, er eiendomsinvesteringene et ledd i strategien rundt diversifiseringen av fondets investeringer hensyntatt risiko og avkastning. Som andre investeringer vil også eiendomsinvesteringer være konjunkturutsatt.

### Svar på spørsmål 4:

Rådmannen viser til svar på spørsmål 1, stilt i e-post fra representanten Byrkjeflot 4.2.2010, jf. notat av 12.2.2010. Konsekvensen av restruktureringsmodellen ble også beskrevet i eget notat til formannskapet datert 15.12.2009 med bakgrunn i spørsmål fra representanten Waage (Ap). Rådmannen har løpende gjennom kvartalsrapportene for TTK fra og med 3. kvartal 2008 orientert om arbeidet med restrukturering av Obligasjonsforetaket III AS.

Det er selvsagt vanskelig å gi eksakte tall på redusert sannsynlighet for hovedstolstap i denne investeringen som følge av at man gjennom å si fra seg retten til fremtidig rente øker bufferkapitalen, men rådmannen har etter en samlet vurdering på beslutningstidspunktet ansett at det var riktig å delta i modellen for restrukturering. Rådmannen har registrert at også Tor Sydnes i Gabler Wassum, som i følge DN tirsdag 2.2.2010, er rådgiver for flere av investorene i Obligasjonsforetaket III AS også anbefaler restruktureringsmodellen.

Når det gjelder detaljene rundt restruktureringen vises det til sak 10/8759, se vedlegg 1.

I forhold til nedskrivning og eventuell reversering av denne fremgår det av Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner), jf. § 8 siste ledd at

*"Anleggsmidler skal nedskrives til virkelig verdi i balansen ved verdifall som forventes ikke å være forbigående. Nedskrivningen skal reverseres i den utstrekning grunnlaget for nedskrivningen ikke lenger er tilstede".*

KRS 9, Nedskrivning av anleggsmidler, forklarer nærmere hvilke kriterier som skal legges til grunn og behandler også selve regnskapsføringen. Her står det bl.a. i pkt 3.3.4:

*"Finansielle anleggsmidler vil ofte eies ut fra andre formål enn at de skal anvendes i tjenesteproduksjonen. For slike eiendeler vil vesentlige og varige negative endringer i eiendelens markedsverdi eller forventede oppgjørsverdi innebære at bokført verdi vil gi et feilaktig inntrykk av verdiene i balansen".*

Dette vil i praksis si at anleggsmidler bare nedskrives når nedskrivningen er varig og vesentlig.

Når det gjelder reversering av en nedskrivning, legges de samme indikatorer til grunn som ble benyttet ved nedskrivningen, hvilket betyr at nedskrivningen helt eller delvis kan reverseres dersom det er grunnlag for dette.

**Svar på spørsmål 5:**

En mulig restrukturering av Obligasjonsforetak V AS er meldt til børsen 25.2.2010. Rådmannen (TKK) har mottatt innkalling til obligasjonseiermøte 5.3.2010. Rådmannen orienterte kort om dette i formannskapetets møte 9.3.2010. Temaet på obligasjonseiermøtet var:

- Samtykke til endring av stemmereglene ved obligasjonseiermøtet. Sak 4: "Ved avstemming på obligasjonseiermøte 5. mars 2010, sak nr 5 på dagsordenen vedrørende tilbakeholdelse av renter i transje med ISIN NO 001033678.7 ("FRN-transjen"), skal kun obligasjonseiere i FRN-transjen ha stemmerett".
- Samtykke til å holde tilbake rentebetalinger. Sak 5: Rentetermin den 22. mars 2010, 22. juni 2010 og 22. september 2010 knyttet til FRN-transjen kan, i påvente av at det fremlegges for obligasjonseierne et forslag til en restrukturering av Låntagerens plassering i finansielle instrumenter, midlertidig holdes tilbake og deponeres på rentebærende konto hos Låntagers bankforbindelse Swedbank AB..."

Se forøvrig vedlegg 2 og 3 – innkalling til obligasjonseiermøte 5. mars 2010 og internt notat vedrørende saken.

Obligasjonseiermøtet fattet vedtak hvor stemmeretten i sak 5 ble begrenset til å gjelde obligasjonseiere i FRN-transjen. Videre fattet obligasjonseierne i FRN-transjen vedtak om å tilbakeholde rentebeløp i påvente av at det fremlegges et forslag til en restrukturering av låntagerens plassering i finansielle instrumenter.

På nåværende tidspunkt er man altså i en tidlig fase, slik at det trolig vil ta flere måneder før det foreligger et konkret restrukturingsforslag som obligasjonseierne kan ta stilling til. Det vises for øvrig til sak 10/8764, jf vedlegg 2 og 3.

**Svar på spørsmål 6:**

Rådmannen har så langt ikke fått utarbeidet noen juridisk betenkning om det er grunnlag for rettslige skritt i denne saken.