



Vestfold mot strømmen

- En studie av en beslutningsprosess



Høgskolen i Buskerud og Vestfold
Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

MASTEROPPGAVE

TVERRFAGLIG MASTER I SAMFUNNSVITENSKAP

Kandidatens navn: Hilde Jeanette Lorentzen

Mai 2014

Sammendrag

Denne casestudien har til hensikt å forklare hvorfor samtlige Vestfold-kommuner valgte å selge seg ut av kraftsektoren i 2001. I forbindelse med omfattende strukturendringer i organiseringen av kraftforsyningen i Vestfold mot slutten av 1990-tallet, ble det foretatt en rekke beslutninger som bidro til dette utfallet. De lokale nettselskapene ble kjøpt opp av Vestfold Kraft (VK) – kraftselskapet som kommunene eide sammen. Det ble samtidig besluttet at Statkraft skulle kjøpe seg inn på eiersiden i VK, og en tilsvarende emisjon med Statkraft fant sted i Skiensfjordens Kommunale Kraftselskap (SKK). Siktemålet for emisjonen var at VK og SKK skulle fusjonere, og 1. januar 2001 ble storselskapet Skagerak Energi AS opprettet. Et halvt år senere besluttet samtlige Vestfold-kommuner å selge de resterende eierandelene til Statkraft. Det var en rekke faktorer som bidro til beslutningsutfallet, men det var særlig det å plassere de frigjorte kraftmidlene i finansmarkedet som ser ut til å ha vært det utslagsgivende. Den restriktive utbyttepolitikken ser ut til å ha medvirket til at beslutningstakerne sa seg villig til å selge det lokale nettselskapet. Eierskapet i Skagerak Energi ble dessuten fremstilt som en hvilken som helst aksjepost, og det ble argumentert med at det var en risiko å ha generasjonsformuen plassert i et selskap. Flere kommuner i Vestfold hadde i forbindelse med salget av det lokale nettselskapet opprettet såkalte "Kraftfond", og øynet mulighet til å styrke fondet ytterligere. Det var en utbredt oppfatning i Vestfold-kommunene om at kraftpengene ville gi en høyere avkastning om de ble plassert i ulike finansielle instrumenter. Særlig kommunenes administrative og politiske ledelse ivret for denne "fondstankegangen".

Forord

Det er med en viss forundring og noe vemod at jeg omsider er ved veis ende og kan sette det siste punktumet for arbeidet med masteroppgaven. Dette har vært et hektisk år på alle måter, og det fjerne blikket som har preget meg, kan omsider gå våren i møte uten dette konstante tankesløret.

Kraftsalget i Vestfold-kommunene rommet langt flere avskygninger enn jeg på forhånd hadde kunnet forestille meg. Det som for noen kan fremstå som kjedelige kommunestyrepapirer, har for meg vært som en god roman. Det å lese mellom linjene og få den gode Aha-opplevelsen, har vært krydder i hverdagen. Det viste seg at det som vi innbyggere på folkemunne omtaler som "Kraftpengene" eller "E-verksalget" i realiteten handlet om langt flere beslutninger som de folkevalgte fattet rundt årtusensskiftet som endte med Vestfold-kommunenes exit fra kraftsektoren.

Takk til alle informantene som villig stilte opp på intervjuer og delte av sine erfaringer, tanker og kunnskap om temaet. Uten dere hadde ikke prosjektet latt seg gjennomføre. Jeg vil også takke de ansatte i arkivene i kommunene - Larvik, Sandefjord, Horten, Lardal og Sande, som har sendt meg bunker med vitale dokumenter.

Jeg vil rette en særlig takk til min veileder Dag Ove Skjold for konstruktive råd og innspill underveis i prosjektperioden, og takk til mamma som har lest korrektur og som ga meg den uunnværlige oppmuntringen mot slutten. Min kunnskapsrike svigerfar Kjell Ivar Moen, har vært til uvurderlig hjelp fra begynnelse til slutt. Tusen takk til guttene mine som har holdt ut med en litt til tider åndsfraværende mor. Og en spesiell takk til min kjære Claus som har vært min trofaste støttespiller, og ikke minst fordi han har tatt seg av minstemannen både tidlig og sent når mor har rømt inn på skrivestua.

Stor takk til alle som har bidratt!

Larvik, 28. april 2014

Hilde Lorentzen

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning	1
1.1 Tema og forskningsspørsmål	1
1.2 En studie av historisk beslutningsprosess	4
1.3 Det teoretiske rammeverket	4
1.4 Sentrale aktører	5
1.5 Oppgavens oppbygning.....	5
2.0 Det teoretiske rammeverket	6
2.1 Studier av offentlig politikk	6
2.2 Beslutningsfaser	6
2.3 beslutningsmodeller	8
2.4 Anvendelse av teorien	12
3.0 Metode	13
3.1 Forskningsstrategi	13
3.2 Casestudie som forskningsmetode	14
3.3 Valg av analyseenheter.....	15
3.4 Datagrunnlag	17
3.5 Opplegg for datainnsamling	18
3.6 Kvalitative intervjuer.....	18
3.7 Dokumentanalyse	20
3.8 Kvalitet i kvalitativ forskning	20
4.0 Kontekst	23
4.1 Liberalisering av kraftsektoren.....	24
4.2 Kommuneloven av 1992	26
4.3 Kommune-Norges respons på nye rammevilkår	27
4.4 Hva skjedde i Vestfold?	30
5.0 Beslutning 1: Salg av lokalt nettselskap	33
5.1 De teoretiske perspektivene i forhold til beslutning 1.....	42
6.0 Beslutning 2: Emisjon med Statkraft	48
6.1 De teoretiske perspektivene i forhold til beslutning 2.....	61
7.0 Salg av resterende aksjer	69
7.1 De teoretiske perspektivene i forhold til beslutning 3.....	80
8.0 Konklusjon.....	87
8.1 Studiens hovedfunn	87
8.2 Epilog	90
9.0 Referanser og appendix	93
9.1 Litteratur.....	93
9.2 Artikler	95
9.3 Dokumenter	95
9.4 Linker	96
9.5 Vedlegg	98

Kapittel 1.0 Innledning

1.1 Tema og forskningsspørsmål

I januar 2001 fusjonerte Vestfold Kraft (VK) og Skiensfjordens kommunale kraftselskap (SKK) til Skagerak Energi, med Statkraft og de tidligere eierne i SKK og VK som eiere. Innen utgangen av juni 2001 hadde samtlige kommuner i Vestfold valgt å selge sine eierandeler i Skagerak Energi til Statkraft. For eierkommunene i SKK - Skien, Porsgrunn og Bamble, var ikke et salg på den politiske dagsorden, mens Vestfold-kommunene hadde under forhandlingene inngått en opsjonsavtale om salg med Statkraft som utløp 30. juni 2001. Vestfold-kommunenes exit fra kraftsektoren ble avsluttet knapt uten politisk debatt.

På 1990-tallet foregikk det en liberalisering av kraftforsyningen i Norge, som følge av den nye energiloven som trådte i kraft i 1991. Mens det forrige regimet hadde som hovedoppgave å skaffe nok, sikker og rimeligst mulig strøm til husholdninger og næringsliv, innebar det nye regimet at kraftomsetningen ble gjort om til en handelsvare på lik linje med annen type energi som olje, kull og gass. Det tidligere regimet med forutbestemte priser, ble byttet ut med kraftpriser styrt av tilbud og etterspørsel. Som en konsekvens av markedsreformen, foregikk det strukturelle og organisatoriske endringer i kraftsektoren over hele Norge. Skagerak Energi AS var ett av de nye selskapene som ble opprettet.

Kraftbransjen hadde vært gjennom en lang periode med synkende priser, og på tidspunktet da aksjesalget ble en realitet i Vestfold-kommunene var strømprisene lave. Utsiktene til avkastning og utbytte så svake ut, og det ser ut til at det bredte seg en oppfatning i Vestfold-kommunene om at det ville være riktig å selge seg ut av kraftbransjen og heller plassere pengene på måter som ville kaste mer av seg.

Det er i norsk sammenheng sterke tradisjoner for at kommuner er sterkt inne på eiersiden i kraftsektoren, det kan dermed synes oppsiktsvekkende at samtlige Vestfold-kommuner valgte å selge seg helt ut. På landsbasis er det kun Vestfold som ikke lenger har eierandeler i kraftsektoren.¹ Selv om flere kommuner valgte å selge seg helt eller delvis ut av kraftsektoren rundt årtusenskiftet, så har fortsatt brorparten av landets kommuner og fylker et sterkt eierskap til kraftsektoren den dag i dag.

¹ Econ (2008), s.25.

Året etter Vestfold solgte seg ut av kraftsektoren steg strømprisene og i 2003 var strømprisene rekordhøye. Dette bidro til at eierne i Skagerak Energi i årene som fulgte kunne ta ut betydelige utbytter. I perioden 2001-2012 har Skagerak Energi utbetalt totalt 9,9 milliarder kroner til eierne, av dette er 3,5 milliarder kroner ordinært utbytte, mens 6,4 milliarder kroner er tatt ut ved kapitalnedsettelse.² Dette utgjør eksempelvis for Porsgrunn, med en eierandel på 14,83 prosent, bortimot 1,5 milliarder kroner. Porsgrunn, Skien og Bamble sitter dessuten på betydelige verdier som eiere av et bunnsolid selskap. Dersom eksempelvis Larvik ikke hadde solgt sine aksjeandeler, ville de i samme periode ha fått et utbytte på cirka 600 millioner kroner.³ Larvik mottok for de resterende aksjene cirka 650 millioner kroner (før skatt).⁴ I forbindelse med strukturendringer i VK, med salg av det lokale nettselskapet og ved emisjonen med Statkraft og salget av de resterende aksjene, fikk Larvik tilført cirka 1,4 milliarder kroner. Larvik kommunens avkastning fra "Kraftfondet" har i samme periode gitt cirka 635 millioner kroner, og det til tross for at kommunen har brukt bortimot halvparten av kapitalen. Saldoen i "Kraftfondet" til Larvik var ved inngangen til 2014 på cirka 750 millioner kroner.⁵

Markedsliberaliseringen av kraftsektoren som følge av ny energilov er en viktig bakgrunnsfaktor for hvorfor Skagerak Energi ble en realitet i januar 2001. Men hvorfor samtlige Vestfold-kommuner valgte å selge sine resterende aksjer i Skagerak Energi til Statkraft, er derimot ikke like opplagt. Hva var det som var så særegent i Vestfold som førte til at samtlige kommuner så det som mest hensiktsmessig å avslutte sitt eierskap i kraftsektoren? På bakgrunn av dette har jeg formulert følgende problemstilling:

Hvorfor valgte samtlige Vestfold-kommuner å selge seg ut av kraftsektoren i 2001?

Forskningsspørsmålet kan ikke besvares ut fra en enkelt faktor alene. Det er en rekke faktorer som bidro til at et salg ble beslutningsutfallet. Særlig konteksten rundt beslutningsprosessen er avgjørende for å forstå hvorfor lokalpolitikerne handlet som de gjorde i Vestfold i 2001. Det å selge de resterende aksjene, må videre ses i sammenheng med flere beslutninger som Vestfold-kommunene tok omkring sitt eierskap til kraftsektoren i denne perioden. Det er særlig tre beslutninger som peker seg ut som avgjørende for Vestfold-kommunenes exit til kraftsektoren. Den første beslutningen om å selge det lokale energiverket, er helt sentral for å for-

² Mail seksjonssjef Økonomi, Kjetil Einard Myrland, i Skagerak Energi AS, 5. juni 2013.

³ Beregnet ut fra Larviks andel på cirka 18,63 prosent av Vestfold-kommunenes en tredjedel av Skagerak Energi.

⁴ Se vedlegg 3, utbetaling ved utøvelse av opsjonsavtale med Statkraft.

⁵ Mail økonomisjef Larvik kommune, Paul Hellenes, 9. januar 2014

stå de to neste beslutningene – emisjonen med Statkraft og avgjørelsen om å selge de resterende aksjene til Statkraft. Dette er beslutninger som overlapper i tid og rom og som går i hverandre.

Nå som strømprisene er lave kan det være flere kommuner som vurderer sitt eierskap i kraftsektoren. Det er i tillegg varslet at det vil komme endringer i energiloven, som følge av pålegg i EUs tredje energimarkedspakke.⁶ I slutten av april 2014 legger Reiten-utvalget fram en rapport for regjeringen om hvordan strømmettet bør organiseres. Leder for utvalget, Eivind Reiten, tidligere olje- og energiminister som la fram forslaget til ny energilov i 1990 og som Thue antar var en nødvendig forutsetning for at loven ble vedtatt den gangen,⁷ har allerede varslet at de vil foreslå færre nettselskaper.⁸ Igjen ser det ut til at kraftsektoren står overfor grunnleggende strukturendringer. Erfaringene fra Vestfold-kommunene, kan komme til nytte for kommuner som vurderer sitt eierskap til kraftsektoren.

Flere kommuner i Vestfold har brukt alt eller deler av kapitalen som ble utløst ved salget av kraftaksjene. Intensjonen om å sette pengene i fond og bruke av avkastningene, etter mal av oljefondet, er ikke blitt fulgt i flere av kommunene. Et kommunestyrevedtak gjelder som kjent til et nytt er fattet, hvilket innebærer at selv om lokalpolitikerne hadde til hensikt å la pengene ”stå på bok” – har senere kommunestyrer av ulike grunner valgt å se bort fra dette. Horten⁹ og Larvik er eksempler på kommuner som har slitt økonomisk, og hvor begge havnet i det såkalte Robek-systemet. Kulturhuset Bølgen i Larvik ville vanskelig ha latt seg realisere uten kraftpengene. Larvik har også brukt av de frigjorte midlene til å nedbetale gjeld,¹⁰ det samme har skjedd i Horten.¹¹

Begrunnelse for forskningsspørsmålet

Beslutninger er et nøkkelbegrep i politisk analyse, som er knyttet til hvordan beslutninger drives igjennom og hvilke konsekvenser vedtak har for ulike samfunnsinteresser.¹² Masteroppgaven har til hensikt å besvare hvorfor beslutningsutfallet for salg av aksjene i Skagerak Energi ble det samme i samtlige Vestfold-kommuner. Temaet er interessant sett fra et tverr-

⁶ Olje- og energidepartementet, mandat ekspertutvalget for nettorganisering, 22. mai 2013.

⁷ Thue (1996), s. 91-92.

⁸ Teknisk Ukeblad, 27. mars 2014.

⁹ Borre kommune har i ettertid skiftet navn til Horten, og jeg vil bruke Horten som benevnning i denne oppgaven.

¹⁰ Mail økonomisjef i Larvik kommune, Paul Hellenes, 9. januar 2014.

¹¹ Mail kommunalsjef i Horten kommune, Helge Skatvedt, 2. april 2014.

¹² Østerud (2007), s. 39.

faglig samfunnsvitenskapelig perspektiv, fordi problemstillingen har en historisk orientering med innretning mot å granske et fenomen som er singulært i tid og rom, med fokus rettet mot en beskrivelse av en konkret fortidig virkelighet. Forskningsspørsmålet er samtidig knyttet til offentlige beslutningsprosesser, som vil bli belyst ved hjelp politisk beslutningsteori.

1.2 En studie av en historisk beslutningsprosess

Forskningsspørsmålet er knyttet til det partikulære, en spesifikk hendelse, hvor hensikten med forskningsopplegget er å søke svar på hvorfor Vestfold-kommunene valgte å selge sine aksjer i det nyopprettede selskapet Skagerak Energi. Forskningsdesignet i denne oppgaven er case-studie. En casestudie er en intensiv forskningsstrategi som har som formål å gå i dybden på et samfunnsmessig fenomen, og samtidig avdekke det unike ved dette fenomenet.¹³ Målet er å utvikle kunnskap som er relevant for enheter som ikke direkte er representert ved generalisering.¹⁴ Studiens univers er 15 Vestfold-kommuner. Det bør være mulig gjennom en dybdestudie av noen få strategisk utvalgte enheter fra dette universet, å nærme seg en forklaring på hvorfor samtlige kommuner endte med det samme beslutningsutfallet. Ved å forstå hvordan det skjedde, er det mulig å nærme seg svaret på hvorfor.¹⁵ Beslutningsprosessene vil i hovedsak bli belyst med Larvik og Lardal som caser, henholdsvis den største og den minste aksjonæren i VK. For å styrke studiens generaliserbarhet, har jeg valgt å dra veksler på noen aspekter ved beslutningsprosessene i noen flere eierkommuner. I tillegg er det lagt vekt på å undersøke forhold knyttet til selskapet VK, som er felles for alle kommunene, noe som kan være avgjørende for å besvare forskningsspørsmålet.

1.3 Det teoretiske rammeverket

For å belyse forskningsspørsmålet vil jeg benytte meg av politisk beslutningsteori. Beslutningssituasjoner er ofte preget av et mangfold av informasjon, og slike analytiske verktøy har til hensikt å gjøre det mulig å plukke ut relevant informasjon. Det finnes en rekke teorier og modeller innenfor beslutningsteori som har til hensikt å forklare hvordan beslutninger blir fattet. Det å dele beslutningsprosessen inn i ulike faser er nyttig for å systematisere empirien, og hvor målet er å finne svar på hva som ble oppfattet som problemet? Hvilke løsninger som fantes? Om aktørene hadde oversikt over alternativer og deres konsekvenser? Beslutningsmodeller vil bidra til å belyse om det var et rasjonelt valg i betydningen av om beslutningstaker-

¹³ Andersen (2013), s.23-26.

¹⁴ Tjora (2012), s. 34.

¹⁵ Elster (1989), s. 3.

ne hadde full oversikt over de ulike alternativenes konsekvenser? Eller var beslutningsutfallet et resultat av tilfeldigheter?

Den valgte teorien skal bidra til å belyse forskningsspørsmålet, men tilnærmingen vil være eklektisk i formen. Det vil si at jeg ikke kommer til søke å besvare problemstillingen strengt i forhold til en bestemt teori. For å oppnå komplementær innsikt i den historiske hendelsen vil den konseptuelle tilnærmingen være mer blandet i formen, hvor målet er å belyse forskningsspørsmålet fra så mange perspektiver som mulig. Teorien blir derfor et hjelpemiddel for å få fram viktige sider ved fenomenet som studeres, og vil bidra til å gi en bedre forståelse i hvordan beslutningsprosessen rundt aksjesalget foregikk.

1.4 Sentrale aktører

De som var i posisjon til å påvirke beslutningsutfallet var i hovedsak en liten gruppe aktører, bestående av selskapets ledelse og rådgiver og de respektive kommuners administrative og politiske ledelse, representert ved ordførere og rådmenn. Selskapets ledelse og rådgiver som premissleverandører, hadde mulighet til å påvirke kommunale aktørers oppfatninger om strategiske veivalg for selskapet. Ordførerne stilte på uformelle eiermøter i VK for å diskutere strategi og for å gi signaler tilbake ledelsen underveis i prosessen. Ordførerne var også kommunenes representanter i selskapets generalforsamling og flere av ordførerne satt som medlemmer i styret. Når forhold knyttet til kommunenes eierskap i kraftsektoren skulle behandles i kommunestyrene, var de folkevalgte i stor grad prisgitt beslutningsgrunnlagets innhold som var utarbeidet av de respektive rådmenn. Kommunens øverste administrative og politiske ledelse fremstår som sentrale premissleverandører lokalt, og var i posisjon til å påvirke både innad i selskapet VK og overfor de kommunale beslutningstakerne.

1.5 Oppgavens oppbygning

Studien er organisert i 8 kapitler. I det første kapitlet er det gjort rede for oppgavens bakgrunn og forskningsspørsmålet. I kapittel 2 redegjøres det for den teoretiske tilnærmingen, og hvor de aktuelle beslutningsteoriene vil bli presentert. Det metodiske rammeverket presenteres i kapittel 3. I kapittel 4 presenteres konteksten som beslutningene ble fattet innenfor. I kapittel 5, 6 og 7 vil tre beslutninger omkring Vestfold-kommunenes eierskap bli beskrevet og analysert. I kapittel 8 presenteres en konklusjon basert på de funn som har fremkommet i undersøkelsen, samt en epilog som kan fungere som råd til andre kommuner som vurderer å selge i ”dårlige tider”.

Kapittel 2.0 Det teoretiske rammeverket

2.1 Studier av offentlig politikk

Politikk er en virksomhet knyttet til beslutninger. Beslutninger er et av nøkkelbegrepene i politisk analyse, som er knyttet til hvordan beslutninger drives igjennom, og hvilke konsekvenser vedtak har for ulike samfunnsinteresser. De som skal fatte beslutninger står overfor enorme mengder informasjon, spørsmål og utfordringer, og orienterer seg ofte etter bestemte retningslinjer der politiske ideologier kan bidra til å forenkle beslutningssituasjoner.¹⁶ Målsettingen med policystudier¹⁷ er å vinne innsikt i hvilke hensyn og drivkrefter som ligger bak bestemte beslutninger, og som former innholdet i vedtakene. I slike studier tar man ikke standpunkt til om en bestemt policy er bra eller dårlig, men man søker svar på hvilke faktorer som bidro til at en bestemt policy ble valgt. Hensikten er å forklare, ikke anbefale.¹⁸ Østerud definerer en beslutning som et valg mellom alternativer, og hvor valget avhenger av hvordan problemet blir oppfattet, hvilke alternativer som foreligger, hvordan beslutningsenheten er sammensatt og hvilke karaktertrekk beslutningstakerne har.¹⁹

Det som gjorde beslutningene som ble fattet omkring Vestfold-kommunenes eierskap til kraftsektorer ytterligere komplekse, var at prosessene delvis foregikk utenfor det som vanligvis defineres som det politiske systemet. Vestfold-kommunene eide Vestfold kraft (VK) sammen, som innebar at samtlige eierkommuner måtte bli enige om hvordan selskapet skulle forvaltes. I juni 1999 ble selskapet omdannet til et aksjeselskap, med de samme kommunene som eiere. Overgangen til AS innebar at eierne ga fra seg mye av ansvaret til selskapet, og hvor endringer i selskapet kunne vedtas i selskapets generalforsamling med to tredels flertall. Når det skulle vedtas å slippe Statkraft inn på eiersiden, var det ledelsen i VK som utredet løsningsalternativene. Dermed skjedde mye av beslutningsprosessen utenfor kommunenes politiske og administrative system, noe som kan ha vært med på å påvirke beslutningsutfallet.

2.2 Beslutningsfaser

For å gjøre det lettere å forstå og analysere beslutninger kan en dele beslutningsprosessen inn i faser. Det er uttalige måter å gjøre dette på. I boka *Innføring i organisasjonsteori* opererer

¹⁶ Østerud (2007), s. 34.

¹⁷ Policy menes i denne sammenheng "offentlig politikk".

¹⁸ Baldersheim og Rose (2000), s. 119.

¹⁹ Østerud (2007), s. 39.

Flaa m.fl. med fem faser; Hva er problemet? Hvilke løsninger finnes? Hva er de ulike alternativenes konsekvenser? Valg av alternativ ut fra preferanseskala. Iverksetting og evaluering.²⁰ I *Studying Public Policy, policy & policy Subsystems* opererer Howlett, Ramesh og Pearl med en lignende inndeling; agendasetting, policyformulering, beslutningstaking, implementering og evaluering.²¹ Fasene inngår i det som omtales som policysirkelen, hvor de ulike fasene kan forstås som steg i en beslutningsprosess. En slik inndeling i faser gir inntrykk av at de ulike fasene bygger logisk på hverandre, men det er ikke nødvendigvis slik at den ene fasen gjennomføres før man begynner på den neste. Det kan være at man først har en løsning, for deretter å koble det på et problem.²² Fasene påvirker saksgangen, rutiner og rasjonalitet, som igjen kan påvirke beslutningers "input" og føre til andre utfall enn det som opprinnelig var ønsket.

I agendasettingsfasen kommer en fram til en problemdefinisjon, og denne problemdefinisjonen legger sterke føringer på det som skal vedtas på et senere tidspunkt. I utredningsfasen ser man nærmere på hvordan en sak blir utredet og forberedt for den politiske prosessen den skal igjennom. I denne fasen skal alle sider ved et saksforhold trekkes fram, og ulike løsningsforslag skal vurderes. Idealet er at å få fram alle løsningsalternativer og deres konsekvenser, slik at en finner fram til den beste løsningen, det vil si at beslutningsgrunnlaget skal være så godt belyst som mulig. En beslutning innebærer valg mellom alternativer,²³ det betyr i prinsippet at det må være minst to alternativer for at det skal kunne defineres som en beslutning. Når beslutningen er tatt, skal den vedtatte politikken implementeres og i den siste fasen vil en evaluering kunne føre til at en sak igjen kan havne på den politiske dagsorden – tilbake til agendasetting, derav begrepet policysirkel. De to siste fasene vil ikke bli gjenstand for undersøkelse i denne masteroppgaven. Aksjesalget er en beslutning det er vanskelig å reversere, hvilket innebærer at tilbakeføring fra evaluering til agendasetting ikke er særlig aktuelt.

Kingdons modell "multiple stream rammeverk" bygger på Cohen, March og Olsens (1972) garbage-canmodell. Kingdon er særlig opptatt av hvordan saker havner på den politiske dagsorden.²⁴ I *Agendas, Alternatives and Public Policies* forsøker Kingdon å besvare spørsmål som; Hvor kommer ideer fra? Hva gjør at noen ideer havner på den politiske dagsorden? Og hvorfor akkurat på et gitt tidspunkt? Han beskriver hvordan strømmer av problemer, løsninger

²⁰ Flaa m.fl. (1995), s. 173.

²¹ Howlett m.fl. (2009), s. 13.

²² Kingdon (2011), s. 78.

²³ Østerud (2007), s. 35.

²⁴ Kingdon (2011), s. 1.

og politikk konvergerer på et gitt tidspunkt - strømmer som vanligvis opptrer parallelt, og til dels uavhengig av hverandre.²⁵ Ifølge Kingdon er denne koblingen uforutsigbar og ofte kaotisk, og er ikke noe som skjer automatisk. Det er i slike situasjoner hvor disse strømmene kobles sammen at dyktige policyentreprenører benytter seg av det som omtales som et policyvindu. Policyvindu henspiller på situasjoner som er gunstig for å ta beslutninger, og hvor det er mulig å få gjennomslag for en bestemt løsning.²⁶ Et policyvindu er åpent for en kort periode, og representerer en mulighet til å få en sak opp på agendaen. Når vinduet åpnes må entreprenørene handle raskt før vinduet lukkes igjen.

Hvem er disse policyentreprenørene? Kingdon beskriver disse entreprenørene som dyktige personer, som gjør seg til talsperson for spesifikke løsninger og som er villig til å investere tid, deres rykte og penger i håp om å profitere fra investeringen i fremtiden. Entreprenørene kan befinne seg i det politiske system, men kan også være aktører utenfra som eksperter, advokater eller aktører som representerer interessegrupper. Dyktige entreprenører besitter ofte en bestemt form for ekspertise, og har evne til å snakke for andre eller befinner seg i autoritative beslutningsposisjoner. De er ofte kjent for sine politiske kontakter eller forhandlingsferdigheter, og de suksessfulle entreprenørene har utholdenhet.²⁷

2.3 Beslutningsmodeller

Det finnes en rekke teorier og modeller som har til hensikt å forklare hvordan beslutningsprosesser foregår. Flaa m.fl. opererer med følgende inndeling; Rasjonelle beslutningsmodeller, politiske beslutningsmodeller og anarkistiske beslutningsmodeller.²⁸ Betegnelsen "anarkistiske" må forstås relativt, denne modelltypen omhandler beslutningssituasjoner som er uoversiktlige og mindre forutsigbare i forhold til de to andre beslutningsmodellene. Eksempelvis vil Lindbloms inkrementalistisk atferd og "muddling through" og garbage-canmodellen falle inn under den anarkistiske modelltypen.²⁹ Kingdon opererer med inndelingen; rasjonell, inkrementell og garbage-can,³⁰ en tilsvarende inndeling brukes av Howlett m.fl.³¹ Beslutningssituasjoner er ofte preget av et mangfold av informasjon, og slike analytiske modeller har til hensikt å gjøre det mulig å plukke ut relevant informasjon. Uten et slikt verktøy kan det være

²⁵ Kingdon (2011), s. 165.

²⁶ Ibid, s. 165,

²⁷ Ibid., s. 181.

²⁸ Flaa m.fl. (1995), s. 177.

²⁹ Ibid., s. 185-187.

³⁰ Kingdon (2011), s. 77.

³¹ Howlett m.fl. (2009), s. 142.

vanskelig å forstå og analysere komplekse beslutningssituasjoner. Ifølge Flaa m.fl. er det en fordel å veksle mellom ulike modeller for å oppnå større innsikt, noe som gjør det mulig å vurdere beslutningstakning fra flere vinkler - det blir som å ha på ulike ”briller”.³² Ser en beslutningsprosessen i lys av beslutningsmodeller, kan en nærme seg en forståelse av hvordan beslutningene ble fattet.

I den rasjonelle modellen ligger det en forventning om et klart forhold mellom mål-middel, og hvor utfallet av en beslutningsprosess forstås som et resultat av bevisste valg, og således rasjonelt i forholdet mellom det som er målet og hva som er det beste middelet for å nå målet. Her forutsettes det at det er gjort inngående vurderinger over alle alternativer og deres konsekvenser, og at man på bakgrunn av dette velger det beste alternativet, dermed får et problem sin ”korrekte” løsning.³³ Herbert Simon er en av flere som har rettet kritikk mot den rasjonelle modellen. Simon har trukket fram ideen om begrenset rasjonalitet³⁴. Med begrepet begrenset rasjonalitet mener han at aktører ikke har muligheten til å velge den optimale løsning, men slår seg til ro med den løsningen som fremstår som tilfredsstillende, fordi aktørene ikke har full oversikt over løsningsalternativer som finnes og deres konsekvenser.

Den politiske forhandlingsorienterte modellen legger vekt på hvordan beslutningsprosesser er preget av dragkamp, konflikter og forhandlinger mellom ulike interesser. I denne modellen åpnes det for en strategisk rasjonalitet, hvor beslutningsprosesser forstås som et resultat av kompromiss mellom ulike parter.³⁵ Politiske beslutningsmodeller er aktuelle for beskrivelser av situasjoner hvor det er et relativt avgrenset antall aktører, hvor aktørene har delvis, men ikke fullstendig motstridende verdier og mål som gjør det mulig for partene å inngå i forhandlinger.³⁶ Sett i forhold til den rasjonelle modellen, er det aktuelt å undersøke om beslutningsprosessene var kjennetegnet av elementer av målrettethet eller om de var mer preget av konflikter og motstridende interesser.

I garbage-canmodellen, også kalt søppelbøtte-modellen og strømningsmodellen,³⁷ blir beslutninger sett på som et resultat av en rekke tilfeldigheter, og er en tankegang innenfor beslutningsteori som kan forstås som en motvekt til den rasjonelle modellen. Modellen beskriver en

³² Flaa m.fl. (1995), s. 166.

³³ Ibid., s. 167.

³⁴ Østerud (2007), s. 76.

³⁵ Ibid., s. 39.

³⁶ Flaa m.fl. (1995), s. 182.

³⁷ Ibid., s. 187.

strøm av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltagere, som gjør at dette perspektivet betoner mangfold, usikkerhet og rasjonalitetsbegrensninger i beslutningsprosesser, og viser betydningen av tilfeldigheter og riktig ”timing”.³⁸ I denne modellen, som er utviklet av March, Cohen og Olsen, vektlegges det som omtales som strømmingstankegangen, med en antagelse om at en rekke uavhengige strømninger kommer sammen på et tidspunkt og konvergeres i beslutningssituasjonen.³⁹ I et slikt perspektiv blir beslutninger til gjennom et sammenfall av hendelser, og hvis problemet hadde dukket opp på et annet tidspunkt, ville det kanskje fått en annen løsning.⁴⁰ Dette perspektivet er et bidrag til forståelse av beslutninger hvor det er mange, uklare og ustabile mål-middel-sammenhenger, og hvor deltagermønstre og innflytelsesfordelingene er ustabile eller uklare.⁴¹ Med denne modellen vil det blant annet være mulig å belyse eventuelle tilfeldigheter, samt synliggjøre mulige tvetydigheter i beslutningsgrunnlaget. Denne modellen er særlig relevant i beskrivelse av beslutningssituasjoner hvor organisasjoner er under større omstilling, eller på områder hvor det er uklare og konfliktfylte mål med få kjente løsninger.⁴²

I den inkrementelle modellen legges det vekt på at beslutningsprosesser kan forløpe skrittvis, hvor beslutningstakerne ikke på forhånd har en like klar målsetting og kontroll over utfallet. Lindblom hevdet i artikkelen *The science of Muddling through* at den rasjonelle analytiske modellen ikke var å anbefale i studier av endring. Lindblom brukte begrepet ”muddling through” som betyr å ”rote seg gjennom” eller ”fomle” om de situasjoner hvor man ikke har nok informasjon som grunnlag for å ta rasjonelle beslutninger.⁴³ Prosesser preget av inkrementalistisk atferd og ”muddling through” karakteriseres blant annet som følger:⁴⁴

- I stedet for å tilpasse midler til mål, velges mål som passer til de midler som er til rådighet
- Kun få alternativer tas i betraktning
- Mål og middel velges samtidig
- Kun få konsekvensdimensjoner tas i betraktning

³⁸ Howlett m.fl. (2009), s. 151.

³⁹ Olsen (1978), s. 84.

⁴⁰ Østerud (2007), s. 42.

⁴¹ Olsen (1978), s. 89.

⁴² Flaa m.fl. (1995), s. 188.

⁴³ Lindblom (1959), s. 81.

⁴⁴ Flaa m.fl. (1995), s. 186.

Det rasjonelle beslutningsparadigme forutsetter at aktørene har all nødvendig informasjon før de fatter en beslutning, mens den inkrementalistiske oppfatningen forutsetter tvert om, at aktørene ikke kan eller vil innrette seg slik. Politiske beslutninger innebærer nesten alltid bare forsiktige, marginale endringer av det eksisterende. Den inkrementalistiske beslutningstakeren har åpenbare trekk av begrenset rasjonalitet, men ”roter” i tillegg sammen de enkelte fasene og beveger seg fram og tilbake. Mål og mulige løsninger veves sammen som følge av usikkerhet, og det som fremstår som politisk mulig blir det styrende. I politikk betyr ofte valg av virkemiddel like mye som målene. Det er den samlede ”policy” som blir avgjørende for tilslutning eller ikke.⁴⁵ Motsetningen mellom rasjonalistiske og den inkrementalistiske beslutningstakeren kan beskrives som følger:⁴⁶

”Rasjonalist”	”inkrementalist”
Har en klar preferansestruktur (målhierarki)	Har ett eller noen få sentrale mål – ingen innbyrdes prioriteringer mellom målene
Har oversikt over alle mulige alternative løsninger	Utredet ett eller et lite antall alternative løsninger i forhold til sin kompetanse og tidligere erfaringer
Sammenligner/analyserer alle mulige alternativer i forhold til ulike teorier om utfall/konsekvenser	Vurderer løsningene i forhold til egne (andres) erfaringer med lignende løsninger og i forhold til mulige virkemidler
Velger beste løsning i forhold til høyest prioriterte mål	Velger en tilfredsstillende løsning som har tilslutning mht. mål- og virkemidler – ofte et kompromiss

Inkrementalisme kan også benyttes som en strategi som noen aktører kan velge å benytte seg av for å manipulere eller ”pushe” en sak i retning av et ønsket utfall, dette fordi de som ønsker endring har erfaring med at beslutningstakere ofte er motvillige til å foreta endringer som innebærer store skritt.⁴⁷ Aktører som jobber for en bestemt løsning og som ønsker mer radikale endringer, kan jobbe for å få gjennomslag for mindre endringer skritt for skritt, og på denne måten bevege saken i retningen av den foretrukne løsningen. Når endringer bærer preg av å være del av en stegvis prosess, vil beslutninger som er tatt på et tidligere stadium få konsekvenser for senere beslutninger.

⁴⁵ Lindblom (1959), s. 82.

⁴⁶ Kleven (1990), s. 49.

⁴⁷ Kingdon (2011), s. 90.

2.4 Anvendelse av teorien

Offentlige beslutningsprosesser er ikke like, og hva som er rimelig å gjøre i en gitt situasjon avhenger av konteksten.⁴⁸ I masteroppgaven vil det være aktuelt å benytte flere beslutningsmodeller, for å få fram ulike aspekter og forklaringer på beslutningsutfallet. Tilnærmingen vil være eklektisk i formen, det vil si at jeg ikke har valgt å besvare problemstillingen ut fra en bestemt teori. Kingdon og hans særlige fokus på policyvindu og policyentreprenører, vil også kunne gi noen svar - var det noen aktører som jobbet aktivt for en bestemt løsning? Beslutningsmodeller vil videre kunne bidra til å gi innsikt i hvordan aktørene opplevde beslutningssituasjonen ved å avdekke hvordan beslutningsprosessen forløp. Hvilken informasjon var tilgjengelig? Var det tidspress? Hvilke alternativer kunne de velge mellom? Dersom den rasjonelle modellen alene skulle forklare utfallet, ville det ha vært den mest optimale løsningen som ble valgt. Men sett i lys av Simons perspektiv om begrenset rasjonalitet, er det umulig å få full oversikt over alle alternativene og deres konsekvenser.

⁴⁸ Howlett m.fl. (2009), s. 158.

Kapittel 3.0 Metode

I dette kapittelet skal jeg gjøre rede for de metodiske valgene. I hovedtrekk kan vi skille mellom kvalitative og kvantitative studier, men det er ikke vanntette skott mellom disse to tilnærmingmåtene. I den kvalitative tilnærmingmåten er problemstillingen ofte av en mer analytisk beskrivende form, mens det for den kvantitative tilnærmingmåten er problemstilling ofte uttrykt mer statistisk generaliserende. I praksis er mye av tenkningen i samfunnsforskningen preget av en polarisering mellom kvalitativ og kvantitativ analyse. De vanlige honnørordene forbundet med kvalitativ analyse er knyttet til beskrivelser som utforskning, forståelse, analyse og det å lete etter mønstre og tenke helhet. Mens kvantitativ analyse er knyttet til begreper som pålitelighet, standardisert fremgangsmåte, bredde, oversikt, og muligheten til å generalisere. Ser en forbi denne polariseringen, så bør metodevalg bestemmes ut fra problemstillingen og ikke omvendt, der forskere kan ha både kvalitative og kvantitative redskaper for hånden og tilpasse bruken etter det som er forskningsoppgaven.⁴⁹

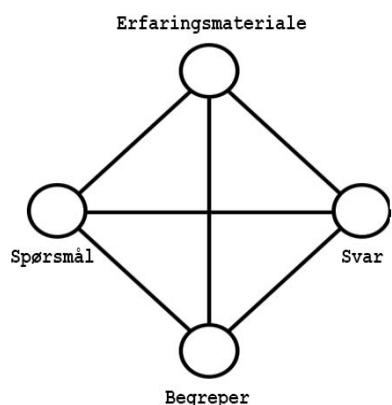
Valg av opplegg for datainnsamling er ikke bare et spørsmål om problemstilling, men valget må også ses i sammenheng med den teoretiske innfallsvinkelen i forskningsopplegget. Det teoretiske veivalget i forbindelse med forskningsspørsmålet, vil ha betydning for hvordan forskningsopplegget gjennomføres. Samtidig er det viktig i den forbindelse å være bevisst på at valg av teori og ulike teoretiske perspektiver knyttet til beslutningsprosesser, vil forstås i lys av de data som samles inn.

3.1 Forskningsstrategi

Forskningsstrategi er en plan for hvordan man kommer fra et forskningsspørsmål til å besvare de spørsmål som stilles. Kallebergs modell for forskningsopplegg, inneholder fire hovedelementer som opptrer i et forskningsopplegg: Spørsmål (forskningsspørsmål); datamateriale, analyse (teori/teoretisering), svar (konklusjon).⁵⁰ En modell er et forenklet bilde av virkeligheten, og er et hjelpemiddel som kan gjøre det lettere å se sentrale elementer og sammenhenger innen et område. De ulike elementene viser til en type virksomhet og dets resultat, og i denne forbindelse til planlegging, gjennomføring og ferdigstillelse av et forskningsprodukt.

⁴⁹ Leiulfstrud og Hvinden (1996), s. 222.

⁵⁰ Kalleberg (1996), s. 33.



Det er forskningsspørsmålene som avgrenser det vi skal se etter på det feltet som undersøkes. For å besvare forsknings-spørsmål må det innhentes erfaringsmateriale om det fenome-net som studeres. Det å stille spørsmål, drøfte og analysere vitenskapelig spørsmål setter krav til analyse, til klargjøring av begreper, typologier, modeller og andre analytiske perspekti-ver.

Figur: Kallebergs modell for forskningsopplegg.⁵¹

3.1 Casestudie som forskningsmetode

En casestudie er en betegnelse på en forskningstilnærming der formålet er å gå i dybden på relativt få strategisk utvalgte enheter, med et ønske om å utvikle kunnskap som er relevante for enheter som ikke direkte er representert ved generalisering.⁵² Det er imidlertid ikke all-menn enighet om hva casestudier faktisk er. Yin har hatt stor innflytelse på definisjonen av case, og ifølge Yin er det som skiller casestudier fra andre forskningsstrategier at casestudier studerer; a) et empirisk nåtidsfenomen b) i sin naturlige kontekst, c) der grensene mellom fe-nomenet og konteksten ikke er klare og d) en rekke kilder og metoder blir brukt for å redegjøre for fenomenet.⁵³ Andersen diskuterer i boka *Casestudier*⁵⁴ definisjonen til Yin, og påpeker at Yins krav om samtidighet, i realiteten avgrenser casestudier for historiske studier. Andersen påpeker at de fleste casestudier er basert på rekonstruksjon av hendelser og begivenheter som ligger forholdsvis nært i tid, men Andersen avskriver på ingen måte at casetilnærmingen er anvendbar på historiske fenomener også.⁵⁵ Det andre punktet til Yin om at et fenomen må knyttes til konteksten, innebærer at hensikten med casestudier kan være å etablere unike for-klaringer eller et ønske om å trekke veksler på eller utvikle teorier. Det tredje kravet dreier seg om at et fenomen ikke kan skilles fra konteksten, der Andersen utdyper at all beskrivelse og forklaring i praksis må foreta en avgrensning av hvilke deler av konteksten som er relevant og bærende for analysen, og mener at gode forkunnskaper gjør det mulig å trekke grenser mel-

⁵¹ Kalleberg (1996), s. 32.

⁵² Tjora (2012), s. 34.

⁵³ Yin (2009), s. 18.

⁵⁴ Andersen (2013)

⁵⁵ Ibid., s. 24.

lom fenomen og kontekst.⁵⁶ I det siste kriteriet stiller Yin krav om et mangfold av datakilder, som er et spørsmål knyttet til hvordan data etableres.

Andersens forståelse og utdypning av Yins definisjon, bidrar til å få fram sentrale aspekter ved casestudier. Andersen åpner Yins definisjonen opp til også å favne historiske fenomener, som gjør at casestudie fremstår som en fruktbar forskningsmetode for å søke forklaringer på hvorfor samtlige Vestfold-kommuner valgte det samme beslutningsutfallet, som faller innunder en unik forklaring på et fenomen. Yin og Andersen er begge opptatt av kontekst, men Andersen understreker behovet for å foreta en avgrensning. Kontekst er vesentlig for å forstå beslutningsutfallet i Vestfold-kommunene, men hva som fremstår som relevant og bærende for analysen, er en avgrensning som jeg har foretatt på bakgrunn av den kunnskapen som jeg har opparbeidet meg på temaet gjennom forskningsprosessen. Hvorvidt kriteriet om et mangfold av datakilder er oppfylt i dette studiet, er ifølge Andersen et spørsmål om hvordan data etableres. I casestudier vil aktørers opplevelse og deres subjektive virkelighet være viktige inntak til forståelse og forklaring, i et slikt perspektiv er ikke data noe man samler, men er et resultat av en sosial konstruksjon der også mine forutsetninger og forkunnskaper spiller inn og får betydning for forskningsresultatet.⁵⁷

Andersen mener casestudiers styrke ligger i forståelse og forklaring av handlinger og prosesser,⁵⁸ noe som er formålet med denne masteroppgaven. Når man søker forklaringer på hvorfor noe skjer i samfunnsvitenskapene, er det viktig å få innblikk i aktørenes ønsker og oppfatninger som var med å styre utfallet. Som Elster påpeker, må en forklaring svare på både hvorfor noe hendte og hvordan det skjedde.⁵⁹

3.3 Valg av analyseenheter

Det å studere noen få strategiske utvalgte enheter, gir muligheten til å generere dybdekunnskap om et fenomen, samtidig som det er avgjørende at de valgte casene har en forklaringskraft utover seg selv. Case og deres avgrensning er imidlertid ikke gitt, og det avgjørende er

⁵⁶ Andersen (2013), s. 25.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Elster (1989), s. 3.

hva noe kan ses på som et interessant tilfelle på eller case av.⁶⁰ Valg av case kan gjøres med utgangspunkt i ulike strategier, og Flyvbjerg skisserer følgende strategier for casevalg:⁶¹

- Ekstrem eller avvikende innenfor valgte tematikk
- Maksimal variasjon seg imellom for de dimensjoner en vil studere
- Kritisk, at en ikke forventer å finne det en leter etter
- Paradigmatisk som muliggjør en prototypisk generalisering

Det er totalt 15 kommuner som er studiens univers. Det å gå i dybden på samtlige kommuner vil ikke være mulig innenfor rammen av en masteroppgave. Jeg har valgt å bruke en variant av maksimal variasjon, med en dybdestudie av Larvik som den største aksjonæren i VK og Lardal som den minste.⁶² Variasjonen omhandler én dimensjon knyttet til størrelse på eierandel, med en forventning om at det vil kunne være noen forskjeller i oppfatningen om eierskapet til kraftsektoren.

Det ble imidlertid klart for meg at det som skjedde i VK spilte en sentral rolle, og at det var flere beslutninger som lå til grunn for hvorfor beslutningsutfallet endte med at kommunene valgte å selge de resterende aksjene i 2001 til Statkraft:

- Salg av det lokale energiverket (se kap.5)
- Emisjon med Statkraft (se kap.6)
- Benyttelse av opsjonsavtalen (se kap.7)

I forbindelse med emisjonsforhandlinger med Statkraft, var det en ustrakt bruk av eiermøter i VK. Disse eiermøtene var uformelle, og det ble ikke ført referater. Det ble derfor viktig å få et så bredt innblikk som mulig i det som skjedde på disse eiermøtene som har ført til at jeg har intervjuet en rekke ordførere utover de valgte enheter, og innhentet saksdokumenter fra flere kommuner, for å forstå den betydningen VK spilte for beslutningsutfallet.

Larvik eide sammen med Lardal, Larvik og Lardal everk (LLE), som ble solgt til VK parallelt med beslutningen om VK skulle slippe Statkraft inn på eiersiden. Hvordan Larvik som den største aksjonæren i VK med en eierandel på 20,15 prosent valgte å forholde seg til det nyfusjonerte selskapet, kan oppfattes som vesentlig for beslutningene i de andre kommunene. Det er videre av interesse å få innblikk i hvilke vurderinger og oppfatninger som beslutningstakerne gjorde seg i Lardal, som før emisjonen hadde en eierandel i VK på 1,22 prosent. Vestfold-

⁶⁰ Andersen (2013), s. 26.

⁶¹ Flyvbjerg (2001), s. 79.

⁶² Se Vedlegg 1, eierandeler i VK før emisjonen med Statkraft.

kommunene måtte etter fusjonen med SKK dele en eierandel på 34 prosent, der Larvik ville fått en relativt betydelig eierandel sammenlignet med småaksjonærenes andeler.⁶³

Jeg finner det forskningsmessig relevant å ta utgangspunkt i Larvik og Lardal for å belyse beslutningsprosessen rundt aksjesalget. Samtidig er det viktig å innhente informasjon fra flere kommuner for å få et bredere datagrunnlag. Jeg har valgt å dra veksler på beslutningsprosessene i kommunene Sandefjord, Borre og Sande. Sandefjord hadde en tilsvarende eierandel som Larvik, 19,06 prosent og er en av de kommunene som ikke har brukt noe av midlene som ble utløst ved aksjesalget. Sandefjord valgte som Larvik anbudsrunder for salget av det lokale nettselskapet. Horten hadde en middels stor eierandel på 11,84 prosent. Nettselskapet i Horten ble kjøpt opp etter Tønsberg-modellen. Horten er en av de kommunene som har brukt opp alle de frigjorte midlene. I tillegg vil jeg dra veksler på Sande nord i fylket, med en eierandel på 3,6 prosent. Nettselskapet i Sande ble også kjøpt opp etter Tønsberg-modellen. I Lardal, Horten og Sande var det Arbeiderparti-ordførere, mens Larvik og Sandefjord hadde ordførere fra Høyre. Dette bidrar til å styrke empirien i forhold til den politiske dimensjonen. Det bør også nevnes at både Sandefjord-ordføreren Per Fosshaug og Sande-ordføreren Karl Einar Haslestad satt i styret i VK.

Forskningsspørsmålet legger ikke opp til å undersøke hvordan kommunene har forvaltet kraftpengene, men hvordan pengene skulle forvaltes var imidlertid en viktig del av beslutningsgrunnlaget. Til epilogen peker Sandefjord, Larvik og Horten seg ut som aktuelle enheter for å se om vedtaket om ikke å ta av kraftpengene ble etterlevd, fordi dette er kommuner som har forvaltet pengene på forskjellige måter.

3.4 Datagrunnlag

Data kan grovt deles inn i tekst og tall, det vil si henholdsvis kvalitative og kvantitative data. Hvilken type data som kreves avhenger av den metodiske tilnæringsmåten i forskningsopplegget. Det som bør være styrende for valg av data er forskningsspørsmålet.⁶⁴ I valget av kvalitativ tilnærming, vil de data jeg samlet inn i hovedsak være kvalitative – det vil si tekstbaserte fremfor kvantifiserbare og statistiske. Forskningsspørsmålet er i utgangspunktet knyttet til det partikulære, noe som skjedde på et gitt tidspunkt i fortiden på et bestemt sted. Målet er å finne ut hvilke vurderinger og oppfatninger ulike aktører hadde som førte til beslutningsutfal-

⁶³ Se vedlegg 1, eierandeler i VK før emisjonen med Statkraft.

⁶⁴ Kalleberg (1996), s. 42.

let, som søkes besvart gjennom innsamling og analyse av sentrale saksdokumenter og intervjuer av strategisk utvalgte aktører. Saksdokumenter i forbindelse med Vestfold-kommunenes beslutninger omkring eierskapet til kraftsektoren, er innhentet fra de utvalgte kommuners arkivtjeneste. En dokumentstudie handler om å granske dette foreliggende kildegrunnlaget, som kan kvantifiseres og systematiseres ved hjelp av kodetall, men i hovedtrekk vil det i denne masteroppgaven være mer en tolkningsprosess av innholdet i sentrale dokumenter.⁶⁵

3.5 Opplegg for datainnsamling

For å ha et best mulig utgangspunkt før intervjuene, var det viktig først å få grep om innholdet i saksdokumenter. Det er i disse dokumentene at beslutningsgrunnlaget befinner seg, samtidig ligger det i beslutningsprosesser informasjon som ikke nødvendigvis fremgår av dokumenter. Intervjuer med informanter har sammen med den skriftlige dokumentasjonen bidratt til å gi en bredere forståelse av beslutningsprosessene.

Utvalget av informanter er foretatt strategisk,⁶⁶ det vil si at informantene ikke er tilfeldig plukket ut for å representere en populasjon slik tilfellet er for kvantitative surveyundersøkelser. Jeg valgte å starte intervjuprosessen utenfor kommunene, for å få et bedre grep på den dialogen som VK inviterte eierkommunene til. De aktørene som fremstår som sentrale er tidligere administrerende direktør for VK, selskapets advokat og styreledere, samt ordførerne som stilte som representanter for kommunene på eiermøter og i selskapets generalforsamling. Det å intervjuer noen lokalpolitikere har også vært avgjørende for å få et innblikk i de vurderingene de gjorde seg rundt beslutningene de var med på å fatte.

Det ble ikke søkt om tillatelse til å gjennomføre studien hos Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste, fordi jeg har intervjuet personer som innehar offentlige verv – og hvor anonymitet ikke kan forventes å være relevant. Respondenter har imidlertid fått anledning til å lese igjennom det transkriberte intervjuet i ettertid.

3.6 Kvalitative intervjuer

Jeg har benyttet dybdeintervjuer som faller inn under kvalitative intervjuer, og som således skiller seg ut fra kvantitative surveyintervjuer både i forhold til utvalgsriterier, design og tolkningsmulighet. Mens det i de kvantitative undersøkelsene legges vekt på tilfeldighet i ut-

⁶⁵ Kracauer (1952-53), s. 230.

⁶⁶ Tjora (2012), s. 145.

valg av respondenter, vil det i en kvalitativ undersøkelse være avgjørende at man intervjuer aktører som fremstår som sentrale for å besvare forskningsspørsmålet. Formen vil hovedsakelig basere seg på faktuelle intervjuer, hvor målet er å finne ut av hvilke vurderinger som lå til grunn for beslutningsutfallet.⁶⁷

Kvale og Brinkmann mener det i en masteroppgave vil være overkommelig å intervjuer cirka 8-10 personer, samtidig som det er viktig å holde på med intervjuing til respondentene gjentar hverandre, og hvor det fremkommer stadig mindre nye opplysninger - som omtales som "loven om fallende utbytte".⁶⁸ Hvor mange man bør intervjuer ligger ifølge Brinkmann og Kvale et sted mellom 5 til 25 personer, og de mener det er en misforstått kvantifisering å ha som målsetting å intervjuer flest mulig.⁶⁹ Jeg har i denne studien foretatt elleve dybdeintervjuer, i tillegg har jeg innhentet informasjon fra en rekke kilder utover det, men som har vært mer faktaorienterte intervjuer.⁷⁰

En intervjuguide ble utarbeidet og fungerte nettopp som en guide, og ikke som et skjema som ble fulgt slavisk som om det var et kvalitativt intervju med kvantitative teknikker. Det er viktig å ha åpne spørsmål slik at informanten også fikk muligheten til utdype det de oppfattet som avgjørende for beslutningsutfallet. Intervjuene fikk et preg av å være mer et strukturert intervju, enn ustrukturert. Ved å velge en åpen tilnærming var det mulig underveis å justere eller reformulere spørsmål og hypoteser, og på den måten ble det enklere å få tak i helheten. Selv om intervjuguiden ble justert underveis, sørget jeg for at alle informantene svarte på spørsmål knyttet til de samme forhold. I analysearbeidet var målet blant annet å kategorisere svarene fra informantene ut fra kategoriene i intervjuguiden, samtidig som det var viktig å være følsom for eventuelle nye kategorier eller reformulering av de opprinnelige.

Det ble benyttet båndopptaker på samtlige dybdeintervjuer, og de transkriberte intervjuene ble deretter sendt for gjennomlesning til informantene. Transkriberingen gjorde intervjusamtalene mer oversiktlige og strukturert, og dermed bedre egnet for analyse. I seg selv kan transkribering bidra til å styrke studiens reliabilitet og validitet.⁷¹

⁶⁷ Kvale og Brinkmann (2009), s. 162.

⁶⁸ Ibid., s. 129.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Se vedlegg 2, oversikt over studiens informanter.

⁷¹ Se 3.8 kvalitet i kvalitativ forskning.

3.7 Dokumentanalyse

De skriftlige kildene er sentrale for å besvare forskningsspørsmålet. Saksdokumenter ble benyttet både som bakgrunnsdata og som tilleggsdata, det vil si som supplement til de data som fremkom i intervjuer. Dokumenter gir informasjon om et saksforhold som er utarbeidet på et spesielt tidspunkt og på et spesielt sted, og ofte med tanke på spesifikke lesere. Når dokumenter brukes som kilde, er det derfor nødvendig å se opplysningene i lys av sin spesifikke kontekst.⁷²

Saksfremlegg fra de respektive rådmenn og dokumenter fra VK, var det skriftlige beslutningsgrunnlaget som var med å påvirke oppfatninger og vurderinger som beslutningstakerne i eierkommunene gjorde seg. Det er derfor viktig å analysere innholdet i dokumentene, for å se hvilke vurderinger som ble gjort fra rådmannens side. For å analysere de aktuelle dokumentene har jeg benyttet kvalitativ innholdsanalyse, som er en metode for innsamling av data som innebærer å gjennomgå dokumenter systematisk. Skriftlige dokumenter representerer et tidsbilde, og kan bidra til å gi en bedre beskrivelse av hva intensjonene var. Mens intervjuer får fram minner og personlige opplevelser og refleksjon rundt dette.⁷³

Flere av informantene hadde problemer med å huske detaljer rundt beslutningene som ble tatt for 13-14 år siden. I møte med informantene var det derfor en forutsetning at jeg hadde lest de skriftlige dokumentene grundig i forkant, slik at jeg kunne hjelpe informantene på sporet av det som skjedde den gangen.

3.8 Kvalitet i kvalitativ forskning

Kriteriene reliabilitet, validitet og generaliserbarhet benyttes ofte som indikatorer på kvalitet i forskningsarbeid.⁷⁴ Reliabilitet er knyttet til om dataene er troverdige, og viser til graden av nøyaktighet i innsamling og behandling av data.⁷⁵ Validitet handler om undersøkelsen måler det den skal måle i forhold til forskningsspørsmålet, for å sikre at forskningen resulterer i gyldig vitenskapelig kunnskap.⁷⁶ Generaliserbarhet handler om forskningens gyldighetsområde utover de enhetene som faktisk er undersøkt.⁷⁷

⁷² Tjora (2012), s. 163.

⁷³ Ibid., s. 169.

⁷⁴ Ibid., s. 203.

⁷⁵ Hellevik (2002), s. 38.

⁷⁶ Kvale og Brinkmann (2009), s. 251.

⁷⁷ Tjora (2012), s. 202.

Data som innhentes ved kvalitative undersøkelser kan være vanskeligere å etterprøve. Det er blant annet vanskelig å rekonstruere den samme intervjusituasjonen, og det kan være en fare for å stille respondentene ledende spørsmål.⁷⁸ Det er viktig å gjøre rede for hvilken informasjon som kommer gjennom datainnhenting og hva som er ens egen analyse. Det å synliggjøre informantenes ”stemme” gjennom sitater, kan være en teknikk for å styrke studiens reliabilitet.⁷⁹ Jeg har valgt å intervju en rekke aktører i VK og i eierkommunene, som innebærer at jeg har hatt muligheten til å sjekke opplysninger opp mot hverandre.

Er dataene som er samlet inn til å stole på? Det kan tenkes at informantene vil forsøke å ”omskrive” eller ”pynte” på fortiden for å sette seg selv i et bedre lys. Det er viktig å være på vakt mot tendensiøse fremstillinger, som innebærer at kilder kan ha interesse av å tegne et uriktig bilde av virkeligheten. Det er derfor avgjørende at informasjonen som fremkom gjennom intervjuene, sjekkes opp mot andre kilder, for å sikre informasjonens pålitelighet.⁸⁰ Noen informanter er folkevalgte, noe som gjør at en bør forvente en stor grad av ærlighet. Likevel kan tidsaspektet kunne spille inn.⁸¹ Det er 13 år siden beslutningen ble tatt, noe som kan medføre at informantene ikke husker de vurderinger de gjorde seg. Det har i ettertid vært en del oppmerksomhet knyttet til pengene kommune tjente på aksjesalget, blant annet grunnet tap i finansmarkedet, store utbytter i kraftsektoren og kommuner som har brukt opp hele kapitalen. Dette er hendelser i ettertid som kan være med å påvirke det informantene mener å tro var deres oppfatning på det gitte tidspunktet.

Sannhetssøken i betydningen av rekonstruksjon av sosiale relevante menneskelige atferd fra fortiden, er en ambisjon som bør prege all historieforskning.⁸² En rekonstruksjon av en fortidig hendelse må ha som mål å nå fram til en mest mulig sann tolkning og beskrivelse. Siden det er gått 13 år siden beslutningen ble fattet, så er det viktig å sjekke informasjonen som fremkom i intervjuer opp mot det som finnes av skriftlige kilder, og bruke opplysninger fra intervjuene til å utfylle dokumentene. Intervjuene har bidratt til å belyse sider ved beslutningsprosessen som ikke er skriftlig dokumentert, som eiermøtene i VK. Det vil være opplysninger som jeg ikke har klart å få fram i datamaterialet, noe jeg er meg bevisst. Særlig det som skjedde på eiermøtene hvor jeg er avhengig av muntlige kilder, er en svakhet ved studien. For

⁷⁸ Kvale og Brinkmann (2009), s. 250.

⁷⁹ Tjora (2012), s. 205.

⁸⁰ Thüren (2005), s. 66.

⁸¹ Ibid., s. 13.

⁸² Knutsen (2002), s. 81.

å styrke studiens validitet, har jeg derfor valgt å intervju en rekke aktører som var tilstede på disse eiermøtene, for å danne et så klart bilde som mulig av det som foregikk der som kan ha hatt betydning for beslutningsutfallet.

Spørsmålet om generaliserbarhet, er i første omgang knyttet til om forskningsresultatet basert på to enheter er gyldig for de øvrige kommunene? Jeg har derfor valgt å dra veksler på flere kommuner, samtidig som jeg har undersøkt deler av prosessen som foregikk i regi av VK og som kan defineres som "felles" for samtlige kommuner. Når det gjelder generaliserbarhet utover kommunene i Vestfold så er ikke det formålet for denne studien. Formålet er å beskrive og forklare en spesifikk historisk beslutningsprosess som fant sted i Vestfold-kommunene over en kort tidsperiode rundt årtusensskiftet.

Kapittel 4.0 Kontekst

Kontekst er viktig for å forstå hvilke vurderinger beslutningstakere gjorde seg, og i beslutningsprosesser er deres ønske om å oppnå noe preget av den oppfatningen de har om det spesifikke saksforhold. Når man søker forklaringer på hvorfor noe skjer i samfunnsvitenskapene opereres det ikke med kausalitet i streng forstand, fordi de mekanismene som opptrer i det sosiale liv følger ikke bestemte lovmessigheter. Mennesker har intensjoner, og deres ønsker og oppfatninger er med å styre utfallet.⁸³ Elster stiller to krav til forklaringer:⁸⁴ Hvorfor noe hendte? Og hvordan det skjedde? Hvorfor, peker på en tidligere hendelse, og for å besvare hvorfor, kreves det en redegjørelse for den kausale mekanismen som knytter hendelser sammen. Mekanismer i samfunnsvitenskapen er noe som frembringer noe annet under gitte omstendigheter, og mekanismer kan være svært kontekstfølsomme.⁸⁵ Selv om det er mange regelmessigheter som opptrer i det sosiale liv, så gjenfinnes de under gitte betingelser, men ikke under andre. Dette er noe av bakgrunnen for at betegnelsen mekanisme og ikke lover brukes for å forklare hvorfor noe skjer i samfunnsvitenskapene.

Når vi tolker et hendelsesforløp tillegges personer både et ønske og en oppfatning. Ønsket og troen ligger forut for en handling i tid. Til sammen utgjør ønsket og oppfatningen en grunn til å handle på en bestemt måte, og dette tilfredsstiller samfunnsvitenskapens definisjon av begrepet årsak, det at noe ligger forut for virkningen i tid og rom frembringer en virkning.⁸⁶ Intensjoner kan derfor ses på som en slags årsak til en handling.

*”Handlingsintensjonen dannes ut fra et ønske (nå) om et bestemt resultat (senere) og en oppfatning (nå) hvorledes dette kan oppnås. Og når intensjonen er dannet, gir den opphav til eller frembringer handlingen”.*⁸⁷

For forskningsspørsmålet er kontekst viktig for å forstå beslutningsutfallet. Kontekst vil bidra til å belyse hvorfor det skjedde, og for å besvare hvordan - er det viktig å identifisere de kausale mekanismene som knytter hendelsene sammen. Dette peker i retning av at de ulike beslutningene som ble tatt omkring eierskapet til kraftsektoren i Vestfold-kommunene må ses i sammenheng, fordi tidligere hendelser kan bidra til å belyse et beslutningsutfall på et senere

⁸³ Skog (2004), s. 32.

⁸⁴ Elster (1989), s. 3.

⁸⁵ Skog (2004), s. 32.

⁸⁶ Ibid., s. 32.

⁸⁷ Ibid., s. 33.

tidspunkt. Et av kriteriene for casestudier er ifølge Yin at et fenomen ikke kan skilles fra konteksten,⁸⁸ men som Andersen påpeker må det i praksis foretas en avgrensning av hvilke sider ved konteksten som er relevant og bærende for analysen.⁸⁹ For forskningsspørsmålet peker energiloven seg ut som en avgjørende forutsetning for at det åpnet seg en mulighet for å selge seg ut av kraftsektoren. Endringer i kommuneloven der kommunene ble pålagt å bedrive en aktiv finansforvaltning, er også viktig for å forstå de forestillingene beslutningstakerne hadde om kommunens muligheter til å forvalte kraftverdiene dersom de valgte å selge seg ut.

På begynnelsen av 1990-tallet ser vi starten på reformer som har bidratt til fragmentering, fristilling og markedsretting, som har hatt til hensikt å effektivisere og begrense den byråkratiske detaljstyringen i offentlig sektor.⁹⁰ Både energiloven og endringer i kommuneloven kan forstås som en konsekvens av den nyliberale reformbølgen som inntraff vestlige industrinasjoner på begynnelsen av 1980-tallet. Reformene som kom i kjølvannet av den økonomiske krisen på 1970-tallet, faller inn under betegnelsen New Public Management (NPM) eller på norsk - ny offentlig styring.⁹¹ Denne reformtenkningen er forankret i en markedsmodell, og uttrykker i sitt teorigrunnlag en grunnleggende skepsis til offentlig sektor.⁹² Med bruk av markedsmodeller og markedsanalogier ble byråkratiske autoritetsstrukturer erstattet med systemer med kontrakter og konkurranseeksponering.⁹³ De store statsinntektene fra olje og gass, og generelt svakere krisetegn, svekket de økonomiske impulsene til radikale endringer i Norge.⁹⁴ Tiden etter 1990 har derimot vært preget av en forskyvning i retning av nyliberalisme i norsk politikk, og det er gjennomført en rekke reformer som innebærer betydelige endringer i retning av liberalisering og markedstekning. Selv om Høyre og Frp har vært de fremste eksponentene av den nyliberalistiske ideologien, så har den i stor utstrekning blitt allmenngjort, og Arbeiderpartiet forsvaret en form for markedsliberalisme med en kombinasjon av offentlig eierskap og markedskoordinering.⁹⁵

4.1 Liberalisering av kraftsektoren

I 1990 vedtok Stortinget en energilov som representerte et radikalt brudd med den tradisjonelle organiseringen av den norske kraftsektoren. Loven og oppfølgingen av lovens intensjoner,

⁸⁸ Yin (2009), s. 18.

⁸⁹ Andersen (2013), s. 25.

⁹⁰ Tranøy og Østerud (2001), s. 10.

⁹¹ Hanssen m.fl. (2007), s. 194.

⁹² Rønning (2006), s. 307.

⁹³ Ibid., s. 309.

⁹⁴ Tranøy og Østerud (2001), s. 19.

⁹⁵ Thue (1996), s. 17.

det som samlet kalles markedsreformen, har lagt til rette for at elforsyningen skal drives som en ordinær, markedsbasert industriell sektor. Ideen bak den norske reformen var å splitte opp i ulike funksjoner, i forhold til forventede konsekvenser av eksponering for konkurranse. Funksjoner som har karakteristikk på linje med klassisk teori om naturlig monopol, ble organisert som regulerte monopoler, mens andre aktiviteter ble åpnet for konkurranseutsetting.⁹⁶ Energi-loven slo fast at kraftselskapene ikke lenger skulle ha monopol på kraftomsetning, men at kundene selv skulle få velge fritt hvem de ønsket å kjøpe strøm fra. Kraftselskapene skulle konkurrere om kundene. Med dette ble sektoren delt opp i en konkurransedel og en monopol-del. Som følge av energiloven gjennomførte myndighetene en rekke organisatoriske endringer, hvor blant annet Statkraft ble delt i en produksjonsdel, Statkraft SF, og en overføringsdel med ansvar for hovednettet, Statnett SF.

Den norske modellen blir av Magnus og Midtun omtalt som "Competitive Public Economy",⁹⁷ fordi energiloven introduserte konkurranse innen produksjon og salg, men på samme tid la vekt på statlig styring og kontroll over overførings- og distribusjonsnettet. Markedsreformen åpnet dermed ikke for en fullstendig frihandel, men den innførte konkurranselementer. Særlig de første årene var effekten av konkurranse begrenset, men med den økte deltagelsen av nye kommersielle tradere og forhandlere, sammen med en sterk kommersiell reorientering av de ledende selskapene, økte den generelle kommersialiseringseffekten gradvis i den norske kraftsektoren.⁹⁸

Med denne energiloven har Norge gått lengre enn mange andre land i å åpne døren for konkurranse i kraftproduksjon og til sluttbrukere i markedet. I motsetning til eksempelvis Storbritannia, har den norske reformen primært vært rettet mot å innføre konkurranse, snarere enn privatisering. Den norske modellen kombinerer kapitalistisk markedskonkurranse med offentlig eierskap. Organisasjonsstrukturene fra det gamle regimet ble ikke endret i vesentlig grad,⁹⁹ og brorparten av sektoren er fortsatt offentlig eid. Konesjonsreglene ble ikke endret, noe som har bidratt til å dempe privatiseringen.¹⁰⁰ Det ble heller ikke krevd selskapsdeling av vertikalintegreerte selskaper som er aktive i flere ledd i verdikjeden - innen produksjon, distribusjon og salg, men det stilles krav til at virksomhetene skal organiseres som selvstendige juridiske en-

⁹⁶ Magnus og Midtun (2000), s. 6.

⁹⁷ Ibid., s. 7.

⁹⁸ Ibid., s. 8.

⁹⁹ Ibid., s. 7.

¹⁰⁰ Blant annet grunnet bestemmelser om at utenlandske eiere ikke kan eie mer enn 33 prosent av kraftselskaper.

heter med separate regnskaper for nettdelen og aktiviteter som er utsatt for konkurranse.¹⁰¹ Bak innføringen av energiloven lå særlig ett formål, den skulle bidra til å fremme en mer effektiv utnyttelse av ressursene i sektoren og gjøre landets elforsyning mer økonomisk effektiv.¹⁰² Dette skulle oppnås gjennom å bringe inn mer markedstenkning og konkurranse. Målet var at kraftforsyningen i større grad skulle drives som en kommersiell virksomhet, med fokus på å tjene penger og ikke lenger ha som førende prinsipp å skaffe billigst mulig strøm til innbyggerne i eierkommunene. Etter å ha vært et redskap og et symbol for lokale, regionale og nasjonale fellesinteresser gjennom over 100 år, skulle det overordnede målet være bedriftsøkonomisk lønnsomhet.¹⁰³ Omveltningene som fulgte med det nye regimet kom ikke over natten, men ble en gradvis omstilling til de nye rammevilkårene utover på 1990-tallet. Markedsreformen forutsatte at de folkevalgte i betydelig grad overlot styringen av selskapene til markedet og bedriftens ledelse, på samme tid som aksjeselskapsformen stiller krav til eierne om økonomisk styring.

Det å tenke og handle som profittmaksimerende aktører i et kraftmarked fremsto for mange av bransjens ledere og ansatte som både fremmed og svært betenkelig.¹⁰⁴ Det nye markedsregimet innebar en mental omstilling for selskapenes eiere, ledelse og ansatte, en modningsprosess og holdningsendring i retning av kommersiell tekning og forvaltning. En viktig tilpasning til markedsreformen var overgang til mer kommersielle selskapsformer, eksempelvis i Vestfold var fem av ti nettselskaper omdannet til AS ved inngangen til 1996.¹⁰⁵ Som følge av denne omleggingen måtte lokalpolitikerne som eiere forholde seg til nettselskapene som mer ”ordinær” forretningsdrift, enn som et forvaltningsorgan. Overgangen til aksjeselskap bidro til gradvis å endre lokalpolitikernes holdninger til et syn på aksjeselskap som et redskap for å oppnå økonomisk avkastning. Utover på 1990-tallet ble det en større tilbøyelighet til å ta ut utbytter fra selskapene, noe som var et omstridt tema i mange kommuner.¹⁰⁶

4.2 Kommuneloven av 1992

Året etter at energiloven trådte i kraft vedtok Stortinget en ny kommunelov som blant annet endret reglene for kommunenes økonomiske planlegging og forvaltning.¹⁰⁷ Med kommunelo-

¹⁰¹ Energiloven §4-6.

¹⁰² Thue (1996), s. 15.

¹⁰³ Ibid., s.87.

¹⁰⁴ Skjold og Flote (2011), s. 57.

¹⁰⁵ Ibid., s. 108.

¹⁰⁶ Ibid., s. 110.

¹⁰⁷ Kommuneloven § 52.

ven av 1992 ble finansforvaltning innarbeidet i § 52 og utfyllende bestemmelser gitt i egen forskrift i 2001 om finansforvaltning i kommuner og fylkeskommuner.¹⁰⁸ I kommunelovens § 52 fremkommer det at kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko.¹⁰⁹ Med den nye kommuneloven og den tilhørende forskriften ble kommuner og fylkeskommuner pålagt å drive aktiv finansforvaltning.¹¹⁰ Opprinnelig var kommunens finansforvaltning forholdsvis passiv, der overskuddslikviditet hovedsakelig ble plassert i bank med forholdsvis beskjedne renter.¹¹¹ Tankegangen i den gamle kommuneloven av 1954, var at midlene skulle plasseres som for umyndiges midler, jf. Vergemålsloven § 65, som innebar at sikkerheten skulle være overordnet, ikke avkastningen.¹¹² Dette lovkravet falt bort i forbindelse med den nye kommuneloven.

Paradigmeskiftet i organiseringen av norsk elforsyning, er et viktig bakgrunnsteg for å forstå hvorfor det mot slutten av 1990-tallet åpnet seg en mulighet for å selge seg ut av kraftsektoren i Vestfold-kommunene. Endringen i kommuneloven som pålegger kommunene å søke en mer aktiv finansforvaltning, er også en viktig del av konteksten for å forstå beslutningsutfallet. Et viktig element i beslutningsgrunnlaget i Vestfold-kommune var knyttet til en tro og en oppfatning om at kraftverdiene kunne kaste mer av seg om de ble plassert i finansmarkedet. Det ble i flere kommuner i Vestfold opprettet ”kraftfond” der de frigjorte midlene ble plassert, med en forventet avkastning som oversteg det forventede utbytte fra eierskapet i Skagerak Energi med flere prosentpoeng.¹¹³ Fondstankegangen som en alternativ strategi for finansforvaltning, hadde appell i flere norske kommuner rundt årtusensskiftet, eksempelvis ”Terra-kommunene” lånte penger for å investere i finansielle instrumenter med høy risiko.¹¹⁴ Det kan stilles spørsmål ved om kommuner er bedre egnet til denne formen for finansforvaltning, framover det å være eier i en konkurranseutsatt kraftsektor.

4.2 Kommune-Norges respons på nye rammevilkår

Fra energiloven trådte i kraft januar 1991, har det foregått en omfattende omstrukturering i den norske kraftsektoren. Med oppfordring fra myndighetene, har kraftselskapene innført mer

¹⁰⁸ Aastvedt og Mauland 2008, s. 1.

¹⁰⁹ Kommuneloven § 52 nr. 3.

¹¹⁰ Aastvedt og Mauland (2008), s. 1.

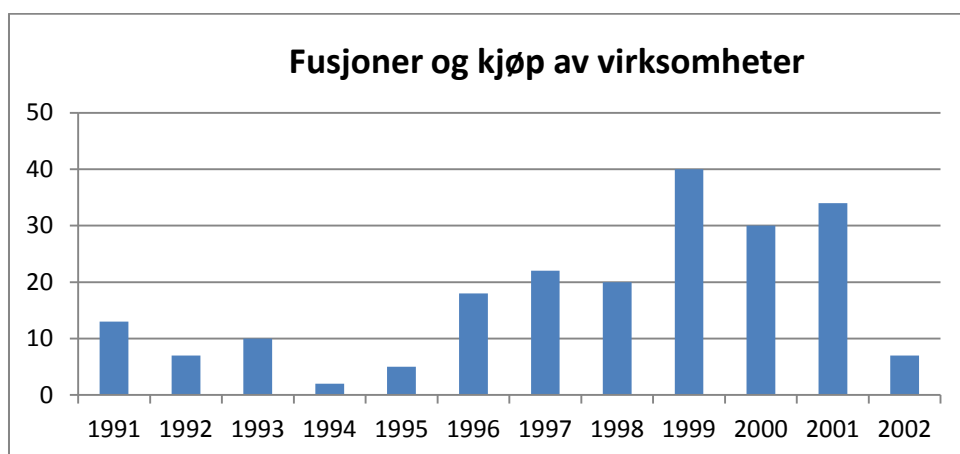
¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Telefonsamtale økonomisjef Larvik kommune Paul Hellenes, 2. desember 2013.

¹¹⁴ Aastvedt og Mauland (2008), s. 3.

kommersielle organisasjonsformer. Kraftselskaper har gått fra forvaltningsvirksomhet til markedsstyrte bedrifter. Gjennom opprettelse av aksjeselskaper, har selskapene blitt ”profesjonalisert” og den politiske styringen er redusert. Videre har selskaper slått seg sammen og større selskaper har kjøpt opp mindre selskaper. Figuren viser en oversikt over omorganiseringer som involverer sammenslåing eller kjøp av virksomhetsområder eller hele selskap i kraftsektoren. Totalt registrerte Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) 170 organisasjonsendringer i perioden 1991 til 2002.¹¹⁵



Salgene har særlig funnet sted i perioden 1999-2001, hvor en rekke kommuner og fylker solgte eierandeler i kraftselskaper og hvor det ble etablert en rekke større regionale kraftselskaper som for eksempel Lyse, Agder Energi, BKK og Skagerak Energi.¹¹⁶ Til tross for de omfattende omveltningene har de fleste kommuner og fylkeskommuner videreført den lange tradisjonen og er fortsatt sterkt inne på eiersiden i kraftsektoren. Kombinasjonen av et stort offentlig eierskap, og et mangfold av ulike aktører er særegent for den norske kraftsektoren.¹¹⁷ Sektoren er i dag organisert på ulike måter rundt aktivitetene produksjon, overføring og omsetning av kraft. Det er i tillegg etablert selskaper som kun driver med megling og trading av kraftkontrakter. Det var i 2008 totalt 355 selskaper som hadde omsetningskonsesjon i Norge.¹¹⁸

Det juridiske grunnlaget for den statlige og kommunale kontrollen med vannressursene ble lagt med konsesjonslovene, et lovverk som ble utformet gjennom en rekke vedtak i tidsrom-

¹¹⁵ Giswold (2004), s. 33.

¹¹⁶ Fakta 2008 om energi og vannressurser i Norge.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Ibid.

met 1906 til 1917. Intensjonen med konsesjonslovene var å regulere tilgangen til og utnyttelsen av norske naturressurser.¹¹⁹ Ufravikelige vilkår for hjemfall¹²⁰ ved utløp av konsesjonsperioden ble innført i 1909, og dette viktige prinsippet om offentlig eierskap til vannkraftressursene ble videreført i industrikonsesjonsloven av 1917.¹²¹ Konsesjonslovene begrenser private og utenlandske interessers mulighet til å investere i den norske kraftsektoren, der bestemmelsene sier at private eiere ikke kan inneha mer enn en tredjedel av aksjene i vannfalleide selskaper, og det offentlige eierskapet skal reelt sett være minst to tredjedeler.¹²²

Om lag 88 prosent av norske vannressurser eies av det offentlige, der Statkraft av dette eier cirka 40 prosent og kommuner og fylker 60 prosent,¹²³ de resterende 12 prosentene eies av private - hvorav cirka 6 prosent er uten konsesjon.¹²⁴ Staten ved Statnett SF eier 80 prosent av sentralnettet, private selskaper, fylker og kommuner eier resten av sentralnettet, men leier det i dag ut til Statnett. Kommunene og fylkeskommunene eier mesteparten av regionalnettet og distribusjonsnettet.¹²⁵ I 2008 var dette eierskapet verdsatt til i overkant av 200 milliarder kroner, hvor det meste av verdien er knyttet til vannkraftproduksjon. Dette gir opphav til betydelige inntektsmuligheter for kommunene. I perioden 2002-2006 har dette eierskapet gitt en samlet utbytteinntekt på cirka 15 milliarder kroner.¹²⁶

Statkraft SF er i dag en dominerende aktør i det norske markedet,¹²⁷ og hadde på 1990-tallet ambisjoner om å vokse. I 1996 gikk Statkraft inn i en ekspansjonsfase for å styrke posisjonen i det norske- og nordiske kraftmarkedet.¹²⁸ I perioden 1992 til 2000 investerte Statkraft cirka 10,8 milliarder kroner i norske kraftselskap.¹²⁹ Parallelt kjøpte Statkraft betydelige eierandeler i utenlandske selskaper, i blant annet tidligere Sydkraft i Sverige.¹³⁰ Helge Skudal, Statkrafts konserndirektør for økonomi, hadde ansvaret for den norske oppkjøpsstrategien. Det var

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 13.

¹²⁰ Vannfallet og kraftanlegg tilfaller staten vederlagsfritt ved utløp av konsesjonsperioden.

¹²¹ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s.18.

¹²² Ibid., s.5.

¹²³ Ibid, s. 21.

¹²⁴ NOU 2012:2, s. 558.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ ECON (2008), s. 1.

¹²⁷ St.meld. nr. 15 (2004-2005), s. 90.

¹²⁸ St.prp. nr. 51 (2000-2001), s. 3.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

Skudal som jobbet i kulissene da Statkraft tok kontakt med SKKs styreleder våren 1999, noe som ble startskuddet på fusjonsprosessen mellom VK og SKK.¹³¹

Det sterke fokuset på spredt offentlig eierskap, som blant annet har vært sikret av hjemfallsreglene, har bidratt til at det er svært mange kraftprodusenter i Norge. Cirka 175 selskaper produserer kraft i Norge, hvor de ti største produsentene besitter cirka 70 prosent av produksjonskapasiteten.¹³² Det sterke lokale eierskapet i kraftsektoren som forvaltes av kommuner og fylkeskommuner, er i stor grad organisert i større regionale selskaper med flere kommunale eiere.

Det er i dag kun kommunene i Vestfold av alle landets fylker som ikke lenger har verdier i kraftsektoren.¹³³ Det var flere kommuner som solgte seg ned eller helt ut av kraftsektoren på landsbasis i perioden 1997-2002, men det er ingen fylker som er helt ute av kraftsektoren. Siden 2002 har salgsaktiviteten i den norske kraftsektoren nærmest stoppet opp av flere grunner; blant annet er Statkrafts muligheter til å kjøpe flere eierandeler sterkt begrenset av konkurransemessige forhold. Hjemfall som er en del av de norske konsesjonslovene begrenser muligheten til å selge til andre enn offentlige eiere.¹³⁴ Høyere kraftpriser de siste årene har gjort det mer lukrativt å sitte som eier og høste betydelige løpende inntekter. Utover på 2000-tallet skjedde det dessuten en dreining i retning av mer positive holdninger til offentlig eierskap.¹³⁵ I perioden etter 2002 har det faktisk skjedd et betydelig kommunalt tilbakekjøp av eierandeler i enkelte selskaper.¹³⁶

4.3 Hva skjedde i Vestfold?

Det nye markedsregimet ble starten på en omfattende omstruktureringsprosess i kraftsektoren i Vestfold. Vestfold Kraft (VK) ble etablert i 1920 og som Vestfold-kommunene eide sammen, hadde som oppgave å levere kraft til de lokale nettselskapene i Vestfold. VK var organisert som et konsern bestående av datterselskapene VK Energi AS og VK Nett AS, og selskapet hadde en årlig kraftproduksjon på 2,1 TWh og omsatte i 1998 for 710 millioner kroner.

¹³¹ Skjold og Flote (2011), s. 133.

¹³² Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 27.

¹³³ ECON (2008), s. 25.

¹³⁴ Foretak med minst 2/3 av kapitalen som er offentlig eid får konsesjon på ubegrenset tid, industrikonsesjonsloven §4, 4.ledd.

¹³⁵ ECON (2008), s. 39.

¹³⁶ Ibid., s. 3.

Antallet slutt kunder som var tilknyttet selskapet var 96.000.¹³⁷ Selskapet hadde et spredt eierskap, med totalt 15 eiere. Larvik og Sandefjord var de største eierne, med henholdsvis 20,15 prosent og 19,06 prosent, mens Lardal hadde en eierandel på 1,22 prosent og Sande 3,60 prosent.¹³⁸

Fram til juni 1999 var moderselskapet VK organisert som et DA (Delt ansvar). Spørsmålet om overgang til aksjeselskap (AS) hadde vært til vurdering ved flere anledninger på 1990-tallet, men for de 15 eierne var dette et ømfintlig tema. Skulle VK derimot fusjonere med et annet selskap, så var overgangen til AS en forutsetning for at det skulle kunne skje. VKs datterselskaper var imidlertid allerede blitt organisert som AS, først VK Energi i 1996 og deretter Vestfold Nett i 1998.¹³⁹ I motsetning til i SKK, var ikke de lokale nettselskapene en del av VK, og overtagelse av disse ti nettselskapene sto øverst på dagsorden. Det å samle nettselskapene innunder VK var blitt en gjenganger, men det ble en bevegelse i saken da Tønsberg banket på døra til VK for å selge Tønsberg Energi AS høsten 1998. VK betalte 60 prosent i kontanter, og resterende i økte aksjeandeler.¹⁴⁰ Dette oppkjøpet fikk betegnelsen ”Tønsbergmodellen”, og ble den malen som eierne ble enige om skulle gjelde for oppkjøp av de øvrige nettselskapene. De fleste innordnet seg dette, med noen unntak.

Den nye energiloven tvang selskapene til å tenke i helt nye baner. Det var ikke lenger tilstrekkelig bare å sørge for kraft til sine kunder, selskapene måtte også sørge for å beholde kundene og gjerne også utvide kundekretsen. I 1990-årene var det mange forsøk i Vestfold på å finne mulige samarbeidspartnere, både i og utenfor landegrensene. VK og SKK var lenge med i et forsøk i Interkraft-samarbeidet, som var en planlagt storfusjon mellom fem kraftselskaper – VK, SKK og Kristiansand Energiverk, Aust-Agder Kraftverk og Vest-Agder Energiverk. Dette forsøket strandet imidlertid på vårparten i 1999.¹⁴¹ Planen om å finne en ny alliansepartner sto fortsatt høyt på dagsorden. Høsten 1999 dukket Statkraft opp som en mulig kandidat, via samarbeidspartneren SKK. I november 1999 ga eierkommunene sin tilslutning til at VK kunne fremforhandle en intensjonsavtale med SKK og Statkraft,¹⁴² og som et ledd i fusjonsplanene, ble det foretatt en rettet emisjon med Statkraft i 2000. Statkraft kjøpte seg inn med 34 prosent både i VK og SKK. 1. januar 2001 var VK og SKK historie, og slått sammen til ett sel-

¹³⁷ Konkurransetilsynet, A 2000-26, datert 14.12.2000.

¹³⁸ Se vedlegg 1, eierandeler i VK før emisjonen med Statkraft.

¹³⁹ Intervju Hans A. Hanssen, 4. januar 2014.

¹⁴⁰ Skjold og Flote (2011), s. 114.

¹⁴¹ Ibid., s. 94.

¹⁴² Ibid., s. 136.

skap. Skagerak Energi ble formelt lansert 4. mai 2001, og hadde ved oppstart 19 eiere, 881 ansatte og 170.000 kunder.¹⁴³ Noen måneder senere var det kun fire eiere igjen. I forbindelse med emisjonsforhandlingene med Statkraft, ble det fremforhandlet en opsjonsavtale for eierne av VK. For eierne i SKK, var en slik opsjonsmulighet et ikke-tema. Samtlige eierkommuner i Vestfold besluttet innen opsjonsfristens utløp, 30. juni 2001, å benytte seg av avtalen. Med dette var Vestfold-kommunenes eierskap i kraftsektoren over.

¹⁴³ Skjold og Flote (2011), s. 151.

Kapittel 5.0 Beslutning 1: Salg av lokalt nettselskap

Innledning

Dette kapittelet tar for seg beslutningsprosessene i Vestfold-kommunene om å selge de lokale nettselskapene til VK, som pågikk i perioden 1998 til 2000. Beslutningsutfallet må ses i sammenheng med de øvrige beslutningene som ble tatt i dette tidsrommet knyttet til kommunenes eierskap i kraftsektoren. I de to neste kapitlene vil beslutningsprosessene knyttet til emisjonen med Statkraft og salget av de resterende aksjene i Skagerak Energi være gjenstand for analyse. Beslutningen om å selge det lokale nettselskapet var en omfattende prosess, og det er ikke rom for innenfor rammen av en masteroppgave å gå i detalj på hva som skjedde i hver enkelt kommune. Jeg har derfor valgt å ta utgangspunkt i det som skjedde i Larvik og Lardal og deres salg av Larvik og Lardal everk (LLE).

I kapittelets første del vil det bli gjort rede VKs samlingsprosess, for så å se nærmere på hva som skjedde i forbindelse med salget av LLE. For å få fram viktige aspekter på hvorfor et salg ble aktuelt, er det nødvendig å få svar på hvem som tok initiativet? Hva ble sett som problemet? Hvilke beslutningsalternativer forelå? Hvem var det som fikk anledning til å utforme, men også påvirke beslutningsgrunnlaget innhold? I kapittelets andre del vil jeg se beslutningsprosessene i lys av det teoretiske rammeverket, der det i hovedsak bli lagt vekt på analyse av LLE-salget, samtidig som det er noen fellesfaktorer som kan ha vært avgjørende for at beslutningsutfallet ble det samme i samtlige Vestfold-kommuner.

Datagrunnlag

Empirien er i hovedsak hentet fra saksfremlegg i Larvik kommune og Lardal kommune, samt informasjon som fremkommer i intervjuer med sentrale aktører i VK og noen utvalgte ordførere. I tillegg vil opplysninger som fremkommer i intervjuer med politikere lokalt være en viktig del av empirien.

Jeg vil vektlegge det som fremkommer av dokumenter, dels fordi det foreligger omfattende dokumentasjon rundt denne beslutningsprosessen, men også fordi det er 14-15 år siden dette

skjedde. Tidsaspektet spiller inn, jo lengre tid det har gått mellom hendelsen og kildens gjentelling av denne, desto større grunn til å tvile på kilden.¹⁴⁴

VKs strategi

Det var særlig VK som ivret for å samle kraftressursene i Vestfold, men eierkommunene vegret seg.¹⁴⁵ Informantene forteller at VK ble sett på som et nødvendig onde - et ledd i elforsyningen. I det gamle regimet hadde VK nærmest styrt seg selv, uten å ta eierne med på råd.¹⁴⁶ De negative holdningene til VK var et dårlig startsted for VK-ledelsen som ønsket omfattende strukturendringer for å møte de nye rammevilkårene som følge av ny energilov. Forslaget om en samling ble første gang løftet fram på 1920-tallet, så igjen på 1960-tallet, og det siste forsøket ble gjort på begynnelsen av 1990-tallet. Samtlige samlingsforsøk hadde så langt vært mislykket.

Utover på 1990-tallet bredte det seg en oppfatning om konkurransesituasjonen ville kreve stadig større enheter. Ledelsen i VK ønsket å få til et mer slagkraftig selskap. Målet var å øke kraftverdiene for eierne ved å samle alt på et sted. I selskapets årsberetning fra 1995 ble det understreket at kraftsektoren ville gjennomgå store strukturendringer i årene framover, og at ”dagens struktur med mange små og mellomstore aktører ikke ville bestå”.¹⁴⁷ I 1996 la VK fram en rapport ”Videreutvikling av Vestfold Kraftnæring” der det ble påpekt at bransjen var inne i en rivende utvikling preget av økende konkurranse og store strukturendringer, og hvor store aktører var i full gang med å posisjonere seg for å bli blant den håndfull som kom til å dominere i kraftmarkedet.¹⁴⁸ Budskapet fra VK var krystallklart - det hastet med å ta grep før det var for sent. Disse dystre fremtidsutsiktene ble postulert av VK, og var argumenter som ble brukt for å samle de lokale energiverkene innunder VK. Det var bare igjennom å forene kreftene og ressurser, at kraftforsyningen i Vestfold ville bli i stand til å overleve i framtiden. Dette fremtidssenarioet kunne på sikt, slik VK-ledelsen så det, innebære at det lokale nettselskapene ville bli utkonkurrert og spist av større aktører. Vestfold-kommunene satt på store verdier i nettselskapene og kommunepolitikerne var forpliktet til å forholde seg til utspillene fra VK.

¹⁴⁴ Thuren (2005), s. 13.

¹⁴⁵ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013.

¹⁴⁶ Intervju Per-Eivind Johansen, 7. januar 2014.

¹⁴⁷ Vestfold Krafts årsrapport (1995), s. 22.

¹⁴⁸ Vestfold Kraft (1996) - ”Videreutvikling av Vestfold Kraftnæring”.

Samlingsprosessen ble ytterligere aktualisert når VK på alvor påbegynte arbeidet med å finne en mulig alliansepartner. Våren 1999 strandet forsøket med Interkraft-samarbeidet,¹⁴⁹ men VK hadde en avtale med SSK om at de skulle søke å finne en felles samarbeidspartner. Høsten 1999 dukket Statkraft opp som en mulig kandidat, og begge selskapene var innstilt på å velge norsk og begge landet på Statkraft. På dette tidspunktet hadde begge selskapene tatt en sveip over Norden for å se om det fantes noen muligheter utenfor landegrensene.¹⁵⁰ Et samarbeid med en utenlandsk aktør er imidlertid ikke uproblematisk i forhold til kraftproduksjon, reglene tilsier at utenlandske eiere ikke kan eie mer enn en tredjedel.¹⁵¹ VKs strategi fra høsten 1999 besto av fire hovedpunkter i kronologisk rekkefølge:¹⁵²

1. VK erverver alle nettselskapene i Vestfold
2. Ved en rettet emisjon blir Statkraft eier av 34 % av aksjene i VK
3. Ved en rettet emisjon blir Statkraft eier av 34 % av aksjene i SKK
4. VK og SKK fusjonerer til et selskap

I mai 2000 da kommunene skulle ta stilling til emisjonsavtalen som var fremforhandlet med Statkraft, var det fortsatt nettselskaper som ennå ikke var solgt til VK. VK ble etter forhandlingene med Statkraft var sluttført, verdsatt til 4,2 milliarder kroner. Dersom eierkommunene Larvik, Lardal, Sandefjord, Stokke og Andebu vedtok å selge LLE og Sandefjordregionen Energiverk (SRE) til VK, ville verdien øke med ytterligere 200 millioner kroner i form av en bonus. Et vilkår for denne "bonusen" var at samtlige nettselskaper i Vestfold ble solgt til VK. Administrerende direktør i VK, Hans August Hanssen, opplyser at denne bonusen ikke kom alle direkte til gode, fordi bonusen ble brukt til å gjøre VK i stand til å sikre seg LLE og (SrE). "Dette var en ekstrapott som var tiltenkt oppkjøp, og det var ikke slik at de andre kommunene kunne ta del i denne potten. Men de andre kommunene fikk ta del i verdiøkningen av VK".¹⁵³

Samlingsprosessen i Vestfold

Det første Hanssen tok fatt på da han overtok sjefsansvaret i VK i 1998, var å bedre forholdet mellom eierkommunene og selskapet. Det ble blant annet arrangert bussturer med sentrale politikere for å se på VKs anlegg i Siljan og i Setesdalen. Hanssen ville vise eierne spennvid-

¹⁴⁹ Interkraft-samarbeidet, et forsøk på å få til en samlingsprosess av fem kraftselskaper i Sør-Norge.

¹⁵⁰ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013.

¹⁵¹ Ot.prp. nr. 61 (2007-2008), s. 5.

¹⁵² Møteprotokoll Sandefjord kommune saksnummer 028/00.

¹⁵³ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013.

den i kraftproduksjonen, slik at eierne skulle få øynene opp for hvilke verdier de var med å eie. Hanssen tror dette var en viktig faktor for å samle Vestfold.¹⁵⁴ I tillegg reiste Hanssen og styreleder Tørresdal rundt i kommunene og presenterte VKs framtidsplaner. Tørresdal forteller at de ble møtt med skepsis, men at stemningen snudde til det positive i løpet av møtene. ”Det hadde tidligere vært mye diktat fra VK, og kommunene hadde hatt veldig lite innflytelse på det som skjedde der”.¹⁵⁵ Kritikken mot VK ser ut til å stilne med den nye direktøren. Per-Eivind Johansen som overtok styreledervevet etter Tørresdal i 2000, påpeker at Hanssen hadde en mer utadventd og demokratisk linje. ”Tidligere hadde VK vært som et lite kongedømme i systemet. Den gang var det mer selskapsstyring, uten å ta eierne med på råd”.¹⁵⁶ Med Hanssen inntreden ser det ut til at det ble et mer åpent og godt forhold mellom eierne og selskapet. Denne holdningsendringen til VK tror Johansen hadde stor betydning for samlingsprosessen, og de øvrige beslutningene som ble fattet for VKs framtid.¹⁵⁷

Den første som banket på døra til VK var Tønsberg kommune høsten 1998, som så seg villig til å selge Tønsberg Energi. VK tilbød 50 prosent i kontanter og 50 prosent i økte aksjeandeler, som ble endret til 60 prosent kontanter og 40 prosent i aksjeandeler.¹⁵⁸ En samlet generalforsamling vedtok at dette var malen som skulle gjelde for oppkjøp av de andre lokale energiverkene, og ble omtalt som Tønsberg-modellen, og VK-direktør Hanssen forteller at det var enighet om at ingen skal få særbehandling.¹⁵⁹ De fleste eierkommunene innordnet seg. Det siste lokale energiverket som ble kjøpt etter intensjonen i Tønsberg-modellen, var Borre Energi i februar 2000. Eierne av LLE, Larvik og Lardal, og eierne av SrE - Sandefjord, Andebu og Stokke, valgte derimot å se bort fra denne avtalen, og la sine nettselskaper ut på anbud. Salget av LLE og SrE foregikk parallelt med eiernes behandling av emisjonen med Statkraft.

Tidligere senterpartiordfører i Larvik Øyvind Hunskaar, ble en viktig støttespiller for VK.¹⁶⁰ Han jobbet i kulissene og påvirket der han kunne, slik at utfallet for salget av LLE skulle falle på VK. Hunskaar troppet også opp i bystyret i Sandefjord for å påvirke i favør av VK. Hunskaar forteller at han lenge hadde sett at det var rasjonelt å samle de lokale e-verkene innunder VK. Han tror ikke at den forstående emisjonen med Statkraft spilte noen avgjørende

¹⁵⁴ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013.

¹⁵⁵ Intervju Kåre Tørresdal 12. desember 2013.

¹⁵⁶ Intervju Per-Eivind Johansen, 7. januar 2014.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Øyvind Hunskaar var også ordfører i representantskapet i LLE og VK fram til 1999.

rolle for at kommunene valgte å selge - ”Det var pengene som var lokkemiddelet”.¹⁶¹ I de tidligere forsøkene på å samle de lokale nettselskapene, hadde VK tilbudt kommunene økte eierandeler som vederlag. Det var først når VK kunne tilby kontantoppgjør at kommunenes interesse ble vekket for alvor. Det å få klingende mynt i kommunekassa, kan ha vært helt avgjørende for at VK lyktes med å samle alle nettselskapene.

Samlingen av de seks første lokale energiverkene i Vestfold hadde gått bortimot smertefritt med Tønsberg-modellen som hovedmal. Men de fire største energiverkene manglet (om en ser bort ifra Tønsberg), Borre Energi, Nøtterøy og Tjøme Energi, LLE og SrE til sammen sto disse for omkring to tredjedeler av omsetningen.¹⁶² Det skulle vise seg at de to største selskapene, LLE og SrE, ikke ble like enkle å få hånd om. Her møtte VK tøff motstand. De største eierne, Larvik og Sandefjord, aktet ikke å gi fra seg ”arvesølvet” uten å presse prisen maksimalt. I Larvik hadde man så seint som våren 1999 takket nei til å selge LLE til VK. VK-venn Hunskaar, løftet saken fram via en interpellasjon i kommunestyret i Larvik i november 1999.¹⁶³ Igjen takket flertallet i Larvik nei til å gå i forhandlinger med VK. Men så, tre uker senere skjedde det noe. Hunskaar husker han fikk en telefon fra en av Vattenfalls representanter i Larvik, Øistein Smith Larsen, som kunne fortelle at ”nå er Vattenfall på banen i Larvik”.¹⁶⁴ Noen dager senere innkalte ordfører Øyvind Riise Jenssen til formannskapsmøte i LLEs lokaler – der stilte også Vattenfall, formelt via eierskapet svenskene hadde i Fredrikstad Energiverk AS.

LLE-prosessen i Larvik og Lardal

Selv om Lardal kun hadde en liten eierandel på cirka 7 prosent i LLE, måtte likevel utfallet av salgsbeslutningen ende med likelydende vedtak i de to kommunestyrene. Før jul i 1999 behandlet både Larvik og Lardal et tilbud fra Vattenfall, som endte med at de takket nei,¹⁶⁵ med følgende begrunnelse ”kommunestyrene fant tilbud interessant, men kan ikke akseptere forslaget før alle konsekvenser er vurdert”.¹⁶⁶ Det ble deretter åpnet for å innlede forhandlinger med Vattenfall, samtidig som det ble bestemt at de også ville invitere flere aktører til å legge inn bud. Riise Jenssen forteller at Larvik og Sandefjord valgte å kjøre en lokal salgsprosess for å øke verdien av LLE i forhold til hva de ville fått om de hadde gjort som de andre kom-

¹⁶¹ Intervju Øyvind Hunskaar, 11. januar 2014.

¹⁶² Skjold og Flote (2011), s. 117.

¹⁶³ Intervju Øyvind Hunskaar, 11. januar 2014.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 089/00.

¹⁶⁶ Ibid.

munene. ”Vi takket nei til VK, fordi vi visste at Vattenfall satt beredt ved døra – klare til å komme inn”.¹⁶⁷ Larvik og Lardal spilte høyt – og satte VK og Vattenfall opp mot hverandre. Ordføreren i Larvik var klar over at denne linjen som Larvik kjørte, ikke ble sett blidt på av de andre Vestfold-kommunene, og legger til: ”Vi gir ikke fra oss millioner av kroner. Det var det samme for oss hvem som ble eiere”.¹⁶⁸ Men egentlig hadde ordføreren i Larvik en tro på at VK kom til å strekke seg langt, han visste at Statkraft hadde sterk interesse av at VK sikret seg både LLE og SrE. Riise Jenssen forklarer: ”Både Sandefjord og vi var klar over at det var små sjanser for at Vattenfall ville gå av med seieren. Vi ville presse VK til å gi vesentlig mer. Vi tenkte først og fremst på oss selv, og ville få prisen så høy som mulig”.¹⁶⁹

For å kunne effektivisere kommunestyrenes vedtak, så Larvik og Lardal behovet for å samarbeide. Det ble nedsatt et samarbeidsutvalg bestående av representanter fra de to kommunene. Fra Lardal stilte ordfører Rune Høiseth (Ap), formannskapsmedlem Nils Røsholt (Sp) og rådmannen Trond Sørli. Fra Larvik stilte ordfører Øyvind Riise Jenssen (H), rådmannen Einar Gaustad og spesialrådgiver Svein Hole.¹⁷⁰ Høiseth valgte å ha med seg opposisjonen i samarbeidsutvalget med Larvik, mens Riise Jenssen var den eneste som stilte fra det politiske-Larvik. Høiseth kommenterer: ”Det er min mening og holdning, uavhengig av kommunestørrelse, å ha en bredest mulig politisk forankring. Det er ingen ulempe i vanskelige saker”.¹⁷¹ Selv om Riise Jenssen tok mye av arbeidet i denne prosessen selv, er han tydelig på at han hadde en ”megadialog” som han kaller det, via mail og telefon med gruppelederne og formannskapetets medlemmer i denne prosessen for å sørge for holde dem løpende orientert.¹⁷²

25. februar 2000 ble det sendt ut tilbud til seks selskaper, og etter fristens utløp var det kommet inn tilbud fra VK, Fredrikstad Energi AS (i samarbeid med Vattenfall Norge AS) og Viken Energinett AS/Hafslund ASA. De endelige tilbudene forelå 7. april 2000, og det ble besluttet å gå videre med VK og Vattenfall.¹⁷³ Kommunenes felles rådgiver, advokat Harald Arnkværn ved advokatfirmaet Haavind Vislie, anbefalte eierne å selge til Vattenfall og la vekt på at tilbudet fra Vattenfall ga størst pengemessig utbytte. Tilbudet fra Vattenfall var på 675 millioner kroner, mens tilbudet fra VK var 20 millioner kroner lavere og var betinget av at det

¹⁶⁷ Telefonintervju Øyvind Riise Jenssen, 18. februar 2014.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 089/00.

¹⁷¹ Intervju Rune Høiseth, 29. januar 2014.

¹⁷² Telefonintervju Øyvind Riise Jenssen, 18. februar 2014.

¹⁷³ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 089/00.

ble inngått avtale med Statkraft og at SrE også solgte til VK. Dersom disse forutsetningene ikke slo til, ville tilbudet fra VK i realiteten innebære en kjøpesum på 615 millioner kroner.¹⁷⁴

Tilbudene ble oversendt til administrasjonen og styret i LLE for uttalelse. Administrasjonen i LLE mente dette var det riktige tidspunktet å selge LLE på, som ble begrunnet med at videre drift ikke ville gi tilvarende risikofri økonomisk avkastning for eierne. Lederteamet i LLE var imidlertid delt i spørsmålet om å selge til VK eller Vattenfall - to mot fire, direktøren i LLE innstilte likevel på Vattenfall overfor styret.¹⁷⁵ Hvorfor VK ikke fremsto som det beste alternativet, ble av direktøren begrunnet med at de ikke oppfattet VK som et spesielt offensivt og fremtidsrettet selskap, og de forestående fusjonsplanene, hadde de liten tro på.¹⁷⁶ Et salg til Vattenfall ville innebære at selskapet i stor grad kunne fortsette som før. Et salg til VK ville derimot medføre at LLE etter et par år ville være en del av et større konsesjonsområde. Vattenfall hadde videre lovet at de ansattes arbeids- og ansettelsesforhold ville bli videreført, mens VK ville fristille alle ansatte. Styreleder mente selskapet var best tjent med Vattenfall, men fire av styrets syv medlemmer var derimot av den oppfatning at VK hadde det beste tilbudet, men med den forutsetning at LLE måtte forbli eget konsesjonsområde.¹⁷⁷

Rådmennene i Larvik og Lardal leverte en felles innstilling til kommunestyrene og rangert interessene som følger:¹⁷⁸

1. Kommunens interesser
2. LLEs interesser
3. VKs interesser
4. Interessene til de øvrige kommunene i Vestfold

Denne rangeringen tyder på at å selge, uansett om det om det ikke var i LLEs interesser, var å anse som vesentlig for eierkommunene. Rådmennene argumenterte sterkt for at et salg ville utløse midler som kommunene trengte for å løse kommunenes primæroppgaver. Det at rådmennene innstilte på Vattenfall, understreker at penger var et sterkt motiv. Rådmennene la også vekt på at Vattenfall ville være det beste for LLE og de ansatte. Dette kan imidlertid ha vært argumenter som ble brukt for å overbevise beslutningstakerne. Dersom Vattenfall fikk

¹⁷⁴ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 089/00.

¹⁷⁵ Møtebok LLE, 27. april 2000 – salg av LLE, styrets innstilling.

¹⁷⁶ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 089/00.

¹⁷⁷ Møtebok LLE, 27. april 2000 – salg av LLE, styrets innstilling.

¹⁷⁸ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 089/00.

kjøre LLE, ville det medføre at VK ble tilført cirka en million kroner mindre i forbindelse med emisjonen med Statkraft. Dette var hensyn som rådmennene mente måtte vike: ”Det kan ikke forsvares at Larvik og Lardal påføres et økonomisk tap i størrelsesorden 20 millioner kroner av hensyn til de øvrige Vestfold-kommunene”.¹⁷⁹

Beslutningen tas i Larvik og Lardal

Høiseth forteller at de landet raskt på norsk eierskap i Lardal. Han så det ikke som problematisk at rådmennene hadde innstilt på salg til Vattenfall. ”Vi visste hele tiden at skulle vi gjøre noe, måtte vi bli enige”.¹⁸⁰ For flertallet i Larvik handlet det om å selge til den som betalte mest, så enkelt var det altså ikke i Lardal. Høiseth og flertallet i Lardal, mente det var riktig å selge til VK, dels fordi kommunen var deleier i VK, men det var også da nasjonalfølelsen ifølge Høiseth tikket inn.¹⁸¹ Ragnar Johannessen med lang fartstid i Larvik kommunestyre for Arbeiderparti forteller: ”Jeg husker jeg strittet veldig imot Vattenfall. Vi kunne ikke selge arvesølvet til Sverige”.¹⁸²

LLE gikk godt og hadde mange millioner kroner på bok, og med et overskuddet i 1998 på 35 millioner kroner.¹⁸³ Noen kommuner i Vestfold hadde så smått begynt å hente ut noe av overskuddet i sine nettselskap, men i Larvik hang det igjen en oppfatning om at en eventuell gevinst skulle tilbakeføres til innbyggerne gjennom lavere strømpriser.¹⁸⁴ Dette var i tider hvor kommuneøkonomien var svært anstrengt, så når spørsmålet om å selge LLE ble aktualisert, så var ikke Arbeiderpartiet i Larvik og Lardal imot dette. Johannessen kommenterer: ”Mitt inntrykk er at vi aldri hadde fått noen penger fra LLE eller fra den sektoren i det hele tatt”.¹⁸⁵ Så når LLE kom i spill, så øynet lokalpolitikerne en mulighet for å få tilført kommunekassen et betydelig beløp. Johannessen legger til: ”Nå fikk vi i hvert fall noe igjen for å ha vært eiere i LLE og VK. En god sum penger, som vi kunne forvalte for å styrke kommunens drift. Det hadde vi aldri fått før”.¹⁸⁶

Det ble en heftig overbudsrunde etter den formelle fristen. To timer før kommunestyret i Lardal igjen skulle behandle saken 2. juni 2000, høynet VK budet til 690 millioner kroner. Hans-

¹⁷⁹ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 089/00.

¹⁸⁰ Intervju Rune Høiseth, 29. januar 2014.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Intervju Ragnar Johannessen, 17. februar 2014.

¹⁸³ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 089/00.

¹⁸⁴ Skjold og Flote (2011), s. 110.

¹⁸⁵ Intervju Ragnar Johannessen, 17. februar 2014.

¹⁸⁶ Ibid.

sen husker dette godt: ”Vi forhandlet med Statkraft på veien til kommunestyret. Vi tok noen kjappe avgjørelser, hvis ikke hadde vi ikke fått det til”.¹⁸⁷ Tilbudet fra VK var fem millioner kroner høyere enn tilbudet fra Vattenfall. Riise Jenssen forteller: ”Budene tikket inn og steg uke for uke, dag for dag”.¹⁸⁸ Fire dager senere, da Larvik kommunestyre skulle behandle salget, ble VK møtt med samme taktikk. Bare timer før kommunestyret, høynet Vattenfall til 705 millioner kroner. Et minutt før kommunestyremøtet ble satt, la VK inn et tilsvarende bud, pålydende 705 millioner kroner. Vattenfall ga seg. I Lardal stemte Frp imot et salg til VK. Frp i Larvik stemte også imot, samt en representant fra Høyre.

Hadde det ikke vært for at Statkraft hadde tilført VK ytterligere 200 millioner kroner, så ville LLE ha blitt solgt til Vattenfall. Flertallet i Larvik hadde ettertrykkelig gitt beskjed om at de ville selge til høystbydende. Hvorfor det var slik, at ikke flertallet i Larvik så at de med et salg til VK ville bidra til å øke verdiene i VK, mener Hunskaar skyldtes manglende forståelse, en slags antagonisme til eget selskap.¹⁸⁹ For ordfører Riise Jenssen handlet det om å tilføre Larvik-samfunnet mest mulig midler, noe han i ettertid gir uttrykk for at han er stolt av.¹⁹⁰ Det var en slags ”i pose og sekk”-mentalitet som rådet i Larvik denne våren. Først sikret de seg mest mulig for LLE, deretter kunne de innkassere sin andel i forbindelse med VKs emisjon med Statkraft. Det å være deltager på eiermøter i VK, hadde bidratt til at ordførerne hadde fått tilgang på strategiske opplysninger - informasjon som ordførerne kunne utnytte til sin fordel når det lokale nettselskapet skulle selges.

Beslutningen om å selge LLE og godkjenne emisjonen med Statkraft var prosesser som gikk parallelt, der Larvik og Lardal vedtok for begge beslutningene å avsette de innkomne midlene i et ”Kraftfond”.¹⁹¹ I LLE-vedtaket i Larvik og Lardal heter det: ”Kommunens andel og salgssummen skal, av hensyn til lokalsamfunnet nå og i fremtiden, plasseres sikkert og for øvrig på en slik måte at kapitalen - som også skal inflasjonsjusteres – ikke skal inngripes. Den årlige avkastningen skal disponeres over kommunens årsbudsjett som ledd i løsningen av de kommunale primæroppgaver”.¹⁹² Dette vitner om at penger var en viktig drivkraft for salget av LLE.

¹⁸⁷ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013.

¹⁸⁸ Telefonintervju Øyvind Riise Jenssen, 18. februar 2014.

¹⁸⁹ Intervju Øyvind Hunskaar, 11. januar 2014.

¹⁹⁰ Telefonintervju Øyvind Riise Jenssen, 18. februar 2014.

¹⁹¹ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 089/00.

¹⁹² Ibid.

Larvik kommunes kraftfond, fikk betegnelsen ”Larvik kommunes Primæroppgavefond”, som tydeliggjør hva overskuddet skulle brukes til – og som kan ha bidratt til en samlet oppslutning om ”fondstankegangen”.

Reaksjoner fra de andre kommunene

Det ble ikke sett blidt på det som skjedde sør i fylket. Hanssen kommenterer: ”Man var blitt enige om en mal. Men så bryter Sandefjord og Larvik ut, og tenker ego på seg selv. De gir blanke i resten av fylket, de andre kommunene som hadde fulgt lojalt opp prismessig. Jeg skjønner selvfølgelig at de ville ha mest mulig penger og en god pris, men de hadde ikke tanker for resten av fylket”.¹⁹³ Tidligere VK-styreleder og høyreordfører i Stokke, Per-Eivind Johansen, forteller at det var mye irritasjon over den linjen Larvik hadde valgt. ”Vi følte det mye som et type svik”.¹⁹⁴

Kommunene Borre, Våle og Holmestrand, hadde i kjøpskontrakten tatt et forbehold om at hvis VK inngikk tilsvarende avtaler innen ett år, skulle oppgjørssummen justeres slik at disse kommunene ikke fikk et dårligere oppgjør enn de øvrige.¹⁹⁵ De mente at prisen som ble avtalt i forbindelse med LLE og SrE avvek vesentlig fra Tønsberg-modellen, og at de derfor var berettiget et etteroppgjør. I utgangspunktet krevde de tre kommunene 31 millioner kroner, et krav VK i utgangspunktet avviste. Kravet var framsatt etter at de hadde sammenlignet prisen som ble betalt for LLE og SrE med den prisen som ble betalt for deres lokale nettselskap.¹⁹⁶ Saken var vanskelig fordi en imøtekommelse ville få økonomiske konsekvenser for alle eierkommunene. Et forlik på til sammen 10 millioner kroner, ble vedtatt på generalforsamlingen i VK i juni 2001.¹⁹⁷

5.1 Det teoretiske perspektivet i forhold til beslutning 1

Beslutningsfaser

Det å dele beslutninger opp i ulike faser bidrar til å gjøre det mer oversiktlig og enklere å analysere, og synliggjøre hvilke aktører som var aktive i de ulike fasene. Under innsamling av data har inndeling i ulike faser bidratt til å identifisere hvor initiativet kom fra, hva som ble oppfattet som problemet, hvilke ulike løsningsforslag som ble utredet og hva som ble beslut-

¹⁹³ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013.

¹⁹⁴ Intervju Per-Eivind Johansen, 7. januar 2014.

¹⁹⁵ Borre kommune, notat fra rådmannen til ordførerne i Holmestrand, Våle og Borre, datert 2. april 2001.

¹⁹⁶ VK-styresak, nr. 3/2001, datert 26. januar 2001.

¹⁹⁷ Borre kommune, forlikavtale mellom VK og Våle, Holmestrand og Borre.

ningsgrunnlagets innhold. Beslutningsprosessene i eierkommunene artet seg noe ulikt, og særlig det som skjedde sør i fylket skilte seg ut fra de øvrige kommunenes beslutningsprosesser. I de kommunene hvor nettselskapet ble kjøpt opp etter Tønsberg-modellen, hadde VK-ledelsen i stor grad kontroll over beslutningsgrunnlagets innhold. Felles for alle kommunene er imidlertid at initiativet kom fra VK-ledelsen, som satte oppkjøp på dagsorden som en del av en helhetlig strategi for selskapet. En samling av nettselskapene ble ytterligere aktualisert når VK høsten 1999 startet samtaler med SKK og Statkraft om en mulig fusjon. Beslutningen om å slippe Statkraft inn på eiersiden i VK ble tatt samtidig som eierne av LLE og SrE var midt i beslutningsprosessen med å selge det lokale energiverket. Mens brorparten av Vestfoldkommunene valgte å følge den vedtatte malen for oppkjøp, valgte eierne av LLE og SrE å legge sine nettselskaper ut på anbud.

Rådmennene i Larvik og Lardal leverte en felles innstilling til kommunestyrene, og innstilte på å selge til Vattenfall. De begrunnet det å selge LLE med den vanskelige økonomiske situasjonen kommunene befant seg i: ”I Larvik og Lardal er den økonomiske situasjonen så vanskelig at slike muligheter ikke bare må vurderes, men også gjennomføres i hvert fall i betydelig utstrekning. Det blir altså ikke så mye tale om **om**, men om hvordan”.¹⁹⁸ Flere aspekter ved prosessen bærer preg av kontekstuelle forhold og samtidige hendelser. Beslutningen om å selge LLE må ses i sammenheng med de øvrige beslutningene som ble tatt for VK. Når Larvik og Lardal valgte å slippe Vattenfall til, så bør det forstås i lys av at ordførerne på dette tidspunktet var fullt klar over at VK var i forhandlinger med Statkraft. Samme dag som LLE-salget sto på sakskartet, ga Larvik og Lardal sin tilslutning til emisjonen med Statkraft. Salget av det lokale nettselskapet er en beslutning som ikke kan forstås isolert fra de øvrige beslutningene som ble tatt omkring eierskapet til kraftsektoren.

Det var trolig en kombinasjon av flere faktorer som førte til at det løsnet i Vestfold. Advarsler fra VK om dystre fremtidsutsikter i kraftsektoren var blitt gitt over flere år, men det var først når VK åpnet lommeboka at ting begynte å skje. Det er mye som taler for at penger var en sterk drivkraft for å selge det lokale nettselskapet. VK var på jakt etter en alliansepartner da Tønsberg banket på døra, men det var først når Statkraft kom på banen at de siste kommunene vurderte å selge. Emisjonen med Statkraft utløste også betydelige beløp til eierkommunene.

¹⁹⁸ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 089/00.

Eierne av LLE og SrE valgte å la andre aktører slippe til for å presse prisen opp. Igjen var motivet utvilsomt penger. Ordføreren i Larvik er tydelig på at de ønsket mest mulig for LLE. I rådmennenes innstilling ble det eksplisitt pekt på den vanskelige kommuneøkonomien som motiv for å selge.

Policyvindu og policyentreprenører

Kingdon beskriver hvordan ulike strømmer av problemer, løsninger og politikk kobles sammen på et gitt tidspunkt, og det er i slike situasjoner når disse strømmingene kobles sammen at policyentreprenører benytter seg av det som omtales som et policyvindu. Policyvindu henpeiler til situasjoner hvor det er særlig gunstig å ta beslutninger, og hvor det er mulig å få gjennomslag for en bestemt løsning.¹⁹⁹ VK argumenterte for å samle kraftressursene i Vestfold med bakgrunn i det nye markedsregimet. Motivet for hvorfor Vestfold-kommunene valgte å selge sine lokale energiverk, ser imidlertid ut til å ha vært noe annet enn av frykt for å bli utkonkurrert. Det ser ut til at penger var det som ble utslagsgivende for at samlingsprosessen løsnet. Det var den økonomiske situasjonen i kommunene som ble oppfattet som problemet, ikke driften av det lokale nettselskapet. Dermed kan salget av nettselskapet ha fremstått som løsningen på å få tilført kapital til kommunen, og hvor VK-ledelsen som valgte å åpne lommeboka, klarte å koble de tre strømmingene sammen – politikerne var modne for å ta en beslutning som tidligere ville ha blitt sett på som kontroversiell. For de første oppkjøpene, ser det ut til at et policyvindu åpnet seg fordi VK var villig til å betale deler i kontanter, hvor Hanssen og Slettvold som de sentrale policyentreprenørene, klarte å koble sammen problem, løsning og politikk. Eierkommunene var klar over at VK var på jakt etter en alliansepartner, men det var først høsten 1999 at VK innledet forhandlinger med SKK og Statkraft om en mulig fusjon. Da var allerede fem nettselskap innlemmet i VK.

For de siste oppkjøpene kan fusjonsplanene ha vært det utslagsgivende for at det åpnet seg et nytt policyvindu – hvor eierne av LLE og SrE øynet muligheten til å få en høyere pris. Dette skjedde samtidig som Statkraft var i ferd med å kjøpe seg inn på eiersiden i VK. Det at penger var et sterkt motiv, blir ytterligere understreket når eierne av LLE valgte å sette til side Tønsberg-modellen. Ordføreren i Larvik forteller at de var relativt sikre på at VK ville strekke seg langt for å sikre seg LLE.²⁰⁰ Med Statkraft i ryggen, ville VK være økonomisk i stand til å by langt mer enn det Tønsberg-modellen la opp til. Ordførerne i Larvik og Lardal grep mulighe-

¹⁹⁹ Kingdon (2011), s.22.

²⁰⁰ Telefonintervju Øyvind Riise Jenssen, 18. februar 2014.

ten og fremstår som sentrale policyentreprenører. Riise Jenssen hadde denne høsten overtatt ordførervervet etter ”VK-venn” Øyvind Hunskaar, dermed endret den politiske sammensetningen i kommunestyret seg. Riise Jenssen forfektet andre holdninger til eierskapet i VK enn Hunskaar. Den nye ordføreren var mer opptatt av å få mest mulig penger til Larvik kommune, der kommunenes egeninteresser, ble satt foran interessene til VK og de øvrige eierkommunene.

Beslutningsmodeller

Beslutningsmodeller er analytiske hjelpemidler som skal bidra til å forklare hvordan komplekse beslutningsprosesser foregår. Det kan være en fordel å veksle mellom ulike modeller for å oppnå større innsikt, og som kan bidra til å vurdere beslutninger fra flere synsvinkler.²⁰¹

I den rasjonelle modellen ligger det en forventning om et klart forhold mellom mål og middel. I beslutningen om å selge det lokale energiverket, har vi sett at Vestfold-kommunene håndterte dette noe forskjellig. Brorparten valgte å selge til VK etter de prinsipper som var slått fast i forbindelse med VKs oppkjøp av Tønsberg Energi. Det var samtidig flere beslutninger som bidro til at et salg ble aktualisert. De siste salgene av nettselskapene skjedde parallelt med beslutningen om en emisjon med Statkraft. Det kan ha vært en generell usikkerhet knyttet til eierskapet i et markedsbasert kraftsystem, men det er mye som tyder på at målet for å selge det lokale nettselskapet egentlig handlet om å utløse kapital. En viktig del av beslutningsgrunnlaget var å plassere midlene i såkalte ”Kraftfond” med en forventning om høyere avkastning.²⁰² Dersom målet for å selge det lokale nettselskapet var å skaffe inntekter, var det å inngå en avtale med VK om å selge nettselskapet et middel for å oppnå dette.

Garbage-canmodellen som ser beslutningsprosessen og utfallet som et resultat av tilfeldige koblinger av en strøm av problemer, løsninger, deltagere og beslutningsmuligheter, kan bidra til å belyse denne tvetydigheten i hva som egentlig ble oppfattet som problemet i eierkommunene. I motsetning til den rasjonelle modellen, fremstår beslutningsprosessen som preget av mangfold, usikkerhet og med rasjonalitetsbegrensinger. Denne modellen fremhever også betydningen av tilfeldigheter og riktig ”timing”,²⁰³ Når Statkraft dukket opp som en mulig samarbeidspartner, ga dette støtet til de siste oppkjøpene, og var trolig en utløsende faktor for at

²⁰¹ Flaa m.fl. (1995), s.166.

²⁰² Møteprotokoll Borre kommune, saksnummer 020/00, Larvik kommune 089/00 og Lardal 045/00.

²⁰³ Howlett m.fl. (2009), s. 151.

VK måtte betale dyrt for å sikre seg LLE. I Larvik og Lardal var målet tydeliggjort; de ønsket mest mulig penger for LLE - middelet var å legge LLE ut på anbud. Dette gikk på tvers av det som var problemoppfatningen i VK, et selskap som disse kommunene til gjengjeld var medeiere i - det å selge til andre enn "seg selv" kan oppfattes som irrasjonelt. Det å sette VK opp mot Vattenfall var derimot en taktikk som fungerte. Med Tønsberg-modellen ville Larvik og Lardal fått 450 millioner kroner for LLE. Etter budrunden var over, var prislappen steget til 705 millioner kroner. VK-ledelsen ønsket å samle kraftressursene på et sted, for å sikre selskapets posisjon i en konkurranseutsatt næring, mens lokalpolitikerne lot seg friste av pengene salget medførte. Det er mulig at løsningen, altså et salg, kom før problemet ble definert i eierkommunene – eller samtidig, og bærer således preg av det som Lindblom karakteriserer som "muddling through".²⁰⁴ Det kan dermed virke som VK og eierne hadde ulike oppfatninger om målet for oppkjøpene av nettselskapene. For VK var dette et skritt av flere i strategien for selskapet, mens selskapets eiere var mest opptatt av hvor mye penger de vil få ved et salg – det var mer et spørsmål om "hvor mye", og ikke så mye "hvorfor".

Den inkrementelle modellen legger vekt på at beslutningsprosesser skjer skrittvis. Dersom samtlige beslutninger som Vestfold-kommunene fattet omkring deres eierskap til Kraftsektoren i perioden 1999-2001 blir sett i sammenheng, så vil det å selge det lokale energiverket være det første skrittet på veien til å selge seg ut. Med denne modellen blir ikke beslutningstakerne ansett å ha en like klar målsetting og kontroll over utfallet, som i det rasjonelle beslutningsparadigme. Mål og mulige løsninger blandes sammen, og det som fremstår som politisk mulig er det som blir styrende for beslutningsutfallet.²⁰⁵ Det er mye som tyder på at dette er betegnende for beslutningene som ble tatt for VKs framtid og kommunenes exit fra kraftsektoren. Jeg kommer tilbake til denne modellen under punkt 7.1, i forbindelse med analysen av eierkommunenes beslutning om å selge seg helt ut av kraftsektoren.

Oppsummering

Beslutningen om å selge det lokale nettselskapet er i hovedsak belyst gjennom Larvik og Lardals salg av LLE. Eierne av LLE og SrE valgte i motsetning til de øvrige eierkommunene å åpne for anbudsrunder, men uten Statkraft ville ikke VK vært i stand til å sikre seg disse to nettselskapene. Spørsmålet er om eierne av disse selskapene ville gått så hardt ut, dersom VK

²⁰⁴ Flaa m.fl. (1995), s. 186.

²⁰⁵ Lindblom (1959), s. 82.

ikke hadde hatt Statkraft i ryggen? Ordførerne var godt kjent med at VK var i samtaler med SKK og Statkraft om en mulig fusjon, når Vattenfall ble en aktuell kandidat for oppkjøp av LLE i november 1999. Dette viser betydningen av det kontekstuelle for hvilke alternativer som fremtrer i en beslutningssituasjon. Når Riise Jenssen sier at både Larvik og Sandefjord trodde det til slutt ville ende med VK, så vitner det om en oppfatning om at Statkraft ville strekke seg langt for å holde Vattenfall på avstand. Kampen om å sikre seg LLE sto mellom VK og Vattenfall, og prisen ble presset fra 450 millioner kroner som Tønsberg-modellen ville gitt, til 705 millioner kroner. Særlig Larvik som den største aksjonæren ble av de andre kommunene kritisert for å være egoistiske, fordi de ikke nøyde seg med Tønsberg-modellen, men Larvik benyttet i stedet det policyvinduet som åpnet seg, når Statkraft kom inn som aktuell alliansepartner for VK.

Det å selge det lokale nettselskapet kan fremstå som rasjonelt dersom målet for salget var å styrke VKs posisjon i regionen. Det er derimot usikkert om eierkommunene delte VKs bekymring for framtiden. Det er mye som tyder på at kommunene var ute etter å utløse verdiene og plassere dem i et "Kraftfond". Det å samle kraftressursene i Vestfold kan i seg selv ha fremstått som bedriftsøkonomisk, men dette var argumenter som kommunene tidligere ikke hadde latt seg overbevise av - det var først når VK åpnet lommeboka at ting begynte å skje. Det å stå utenfor en samling under VK i en periode hvor VK var i forhandlinger med Statkraft og SKK, kan ha satt fart på salgsprosessene, og kan ha bidratt til at det åpnet seg et policyvindu for VK-ledelsens oppkjøpsønsker av de siste nettselskapene. Eierne av LLE valgte derimot å åpne opp for andre kjøpere, der målet var å tjene mest mulig. Beslutningsprosessen i Larvik og Lardal bærer således preg av å være rasjonell, men for VK, som kommunene eide sammen, så kan det å selge til andre enn "seg selv" fremstå som irrasjonelt.

Kapittel 6.0 Beslutning 2: Emisjon med Statkraft SF

Innledning

Det var særlig tre beslutninger som kommunene i Vestfold tok som var avgjørende for beslutningen om å selge seg helt ut av kraftsektoren i 2001. I det forrige kapittelet var beslutningen kommunene tok om å selge det lokale nettselskapet som var gjenstand for analyse. Dette kapittelet tar for seg beslutningen som eierkommunene i Vestfold tok om å gi sin tilslutning til at Vestfold Kraft (VK) skulle foreta en rettet emisjon mot Statkraft SF. I det neste kapittelet vil beslutningen om å selge de resterende aksjene til Statkraft, bli nærmere beskrevet og analysert. Beslutningen om emisjonen med Statkraft, var et viktig og nødvendig skritt for at VK og SKK senere skulle kunne fusjonere med Statkraft på eiersiden. Emisjonssaken ble lagt fram som egen sak for samtlige eierkommuner i mai 2000, og den endelige beslutningen ble fattet i VKs generalforsamling i juni 2000.

Først i dette kapittelet vil det bli gjort rede for beslutningsprosessen i Vestfold om å slippe Statkraft inn på eiersiden i VK. For å få fram viktige aspekter ved beslutningsprosessen, vil det være nødvendig å få svar på hvordan saken havnet på den politiske dagsorden og hvor initiativet kom fra. Det er videre viktig å få innblikk i hvilke forestillinger og fremtidsvisjoner som var rådende, og hvilke aktører som hadde anledning til å påvirke beslutningsgrunnlagets innhold og beslutningstakernes oppfatninger. Det er viktig å avklare de ulike aktørenes posisjoner og hvilke interesser disse hadde, og hvilke alternativer som ble utredet og som beslutningstakerne kunne velge mellom. I kapittelets andre del vil beslutningsprosessen bli analysert ved hjelp av de teoretiske perspektivene. Det å veksle mellom ulike modeller gjør det mulig å se beslutningsprosessen fra flere vinkler, noe som vil være en styrke for å nærme seg et så klart bilde som mulig av det som skjedde i denne prosessen.

Datagrunnlag

En viktig del av beslutningsgrunnlaget i forbindelse med emisjonen med Statkraft er et notat fra VKs administrerende direktør Hans August Hanssen,²⁰⁶ som i korte trekk forklarte hvorfor VK-ledelsen og selskapets styre anbefalte eierkommunene å gå inn for emisjonen. I tillegg er intervjuer med sentrale aktører og beslutningstakere en viktig del av empirien. Den informasjonen som beslutningstakerne hadde på dette tidspunktet er av betydning for de valg som ble tatt. Det er vesentlig for å forstå beslutningsutfallet å få innblikk i hvilke vurderinger aktører

²⁰⁶ Notat, Vestfold Kraft AS rettet emisjon mot Statkraft SF, datert 31. mars 2000

gjorde seg på det aktuelle tidspunktet – dette gjelder både for de aktørene som utformet beslutningsgrunnlaget og for de som skulle fatte beslutningen. Sentrale aktører i denne prosessen var ledelsen i VK, VKs advokat, ordførerne og kommunestyrerepresentanter. Det var de sistnevnte aktørene som skulle gi sin tilslutning til emisjonen.

Jeg vil vektlegge det som fremkommer skriftlig, samt det som fremkommer av intervjuer med sentrale aktører i prosessen. Tidsaspektet spiller inn, jo lengre tid det har gått mellom hendelsen og kildens gjenfortelling desto større grunn er det til å tvile på kilden.²⁰⁷ I møte med informantene var det flere som hadde vanskeligheter med å huske detaljer, og det er derfor en styrke å sjekke utsagnene opp mot de skriftlige kildene. I analyse av beslutningsprosessen som foregikk lokalt i eierkommunene, vil det bli lagt vekt på eierkommunene Larvik og Lardal, henholdsvis den største og den minste VK-aksjonæren.

Ekstraordinære eiermøter

VK-ledelsen benyttet eiermøter hyppig i denne kritiske fasen som selskapet befant seg i. De ekstraordinære eiermøtene i VK er helt sentrale for å forstå hele prosessen knyttet til Vestfold-kommunenes beslutninger omkring deres eierskap til kraftsektoren i tidsrommet 1999-2001. Eiermøter er ikke et besluttende organ. Det er generalforsamlingen som formelt sett kan fatte beslutninger på vegne av selskapet. Det bør her nevnes at det var de samme personene som stilte på eiermøtene, som møtte som eierrepresentanter i selskapets generalforsamling. VKs direktør, Hanssen, forteller: ”Vi innkalte til møter med en dags varsel. Samtlige ordførere troppet opp. Vi diskuterte åpent strategi, framtidige utsikter og orienterte om status i forhandlingene. Det var punkter hvor eierne ble informert, og de ga oss innspill og klarsignaler for å gå videre i forhandlingsprosessen. Det var snakk om masse penger. Plutselig ble det et brudd i forhandlingene i Oslo, og så måtte vi tilbake å få signaler og avklaringer”.²⁰⁸

Det å benytte eiermøter fremstår som et strategisk grep fra ledelsen i selskapet - skulle de få gjennomslag for den valgte strategien, var de avhengig av å ha eierne med på laget. Når ordførerne som kommunenes representanter stilte på disse eiermøtene, ble de møtt av Hanssen og VKs advokat Slettvoll. Ledelsen i VK hadde fått delegert ansvaret med å føre forhandlinger, og Hanssen og Slettvoll var de som forhandlet på vegne av VK. Mens forhandlingene pågikk hadde forhandlingsdelegasjonen behov for å informere om status, og det var behov for å få

²⁰⁷ Thuren (2005), side 13.

²⁰⁸ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013

signaler på hva eierne kunne gå med på. Den valgte strategien for VK, var det VK-ledelsen med hjelp fra advokaten som hadde utarbeidet. På eiermøtene ble det informert om hvorfor det var strategisk viktig for VK å finne en alliansepartner, og hvilke grep som måtte gjøres for å lykkes med den valgte strategien. Dette kan oppfattes som aktiv påvirkning. Det var lettere å kommunisere et budskap når antallet involverte var få, enn å overbevise ett samlet lokalpolitiker-”korps”. Den avtalen som ble fremforhandlet med Statkraft, hadde ordførerne på vegne av eierkommunene gitt sin tilslutning til. Dersom hver enkelt kommune i ettertid skulle gis anledning til å komme med endringer til avtaleverket, ville prosessen ha blitt svært tidkrevende – og emisjonen med Statkraft kunne ha endt med havari. Det fremstår derfor som at VK-ledelsen av strategiske grunner valgte å benytte eiermøter for å få gjennomslag for den ønskede strategien.

Tidligere Borre-ordfører, Nils Henning Hontvedt (Ap), mener disse eiermøtene var helt sentrale for å få til en omforent løsning. ”I Vestfold måtte man bygge opp enighet, og i Vestfold er ikke det bare å knipse. Jeg er litt tveegget med dette med eiermøter i aksjeselskaper, fordi jeg har fått mer og mer respekt for at ting skal skje i formelle strukturer. Samtidig må jeg erkjenne at skulle Vestfold-samfunnet samordne seg inn mot fornuftige beslutninger i kommunestyrene, så måtte vi ha en sånn type, kall det uformell, den var formell på en måte – men uformell i forhold til lovverkets formelle strukturer, lovverket kjenner ikke eiermøter”²⁰⁹. Hontvedt forteller videre om eiermøtene: ” Det ble aldri fattet beslutninger der, med unntak av – du hadde noen eksempler på noe som lignet. Vi hadde en situasjon kan jeg huske, tror det var slik at vi hadde et tilbud fra Statkraft. Vi fikk en prisdiskusjon, og det var ved et tilfelle, særlig Larvik som vegret seg, og Sandefjord da. Veldig typiske mønstre”.²¹⁰

I dette aktuelle møtet som Hontvedt henviser til, måtte Hanssen og Slettvold få signaler fra eierne på et pristilbud fra Statkraft som forutsatte enighet fra samtlige eierkommuner. Hontvedt hadde på dette aktuelle eiermøtet med seg gruppelederne fra Høyre og Hortenspartiet, og hadde således ryggdekning for å gi sin tilslutning på vegne av sin kommune. Hontvedt er tydelig på at det som politiker er særlig krevende med slike møter som er uformelle, og at det derfor var viktig for han å ha med opposisjonen når slike signaler skulle gis.²¹¹ Uttalelsen fra Hontvedt tyder på at det i eiermøtene ble tatt beslutninger som tangerte mot å være formelle.

²⁰⁹ Intervju Nils Henning Hontvedt, 17. januar 2014.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Ibid.

På vegne av kommunene ga ordførerne sin tilslutning til momenter i avtaleverket, som senere ikke ville være mulig å endre på – uten å forkaste hele emisjonsavtalen.

Parallelt med emisjonsspørsmålet var flere av eierkommunene i en prosess med å selge sine lokale nettselskap, hvor de største aksjonærene Larvik og Sandefjord valgte å legge LLE og SrE ut på anbud, og dermed sikret seg en langt høyere pris. Dette taler for at samarbeidsklimaet mellom kommunene til tider var svært krevende, og hvor Larvik og til dels Sandefjord, ble oppfattet som de ”urolige guttene i klassen”. Dette måtte VK-ledelsen håndtere noe som understreker viktigheten av tett dialog med eierne i denne kritiske fasen. Flere av informantene har gitt uttrykk for at de oppfattet sololøpet fra Larvik og Sandefjord, som upassende. Det at ordførerne møttes hyppig i eiermøter i VKs lokaler i Tønsberg, kan ha bidratt til å dempe konfliktnivået, samtidig som denne type samarbeidsproblemer, kan ha vært med å påvirke beslutningen om å selge seg helt ut av det forestående fusjonerte selskapet. Et dårlig samarbeidsklima i inngangen til et partnerskap i et nytt storselskap, kan ha blitt oppfattet som problematisk.

VK-ledelsens notat

I forbindelse med emisjonen fikk samtlige eierkommuner forelagt et notat ført i pennen av VKs administrerende direktør.²¹² Notatet kan anses som en viktig del av beslutningsgrunnlaget og ble lagt ved saksfremlegget fra de respektive rådmennene. Dette notatet forklarte i korte trekk innholdet i avtaleverket som var inngått med Statkraft, og hva som var de bakenforliggende årsakene til at VK søkte en alliansepartner. Hanssen skisserte tre alternative veivalg for VKs framtid, og det ble pekt på noen av konsekvensene for hvert av valgene. Følgende alternativer ble lagt fram:²¹³

1. Fortsette som før, ingen endring
2. Dele opp virksomheten
3. Samarbeid med en partner på alle områder

Alternativ tre ble anbefalt, som innebar en emisjon med Statkraft. I avtalen ble det lagt til grunn at det skulle foreligge en signert intensjonsavtale om fusjon med SKK. Det ble samtidig opplyst at emisjonen med Statkraft ikke var avhengig av at fusjonen ble gjennomført ”men at alle parter har dette til hensikt”. Alternativ 1 og 2 ble ikke ansett som reelle alternativer.

²¹² Notat, Vestfold Kraft AS rettet emisjon mot Statkraft SF, datert 31. mars 2000.

²¹³ Ibid., s. 4-5.

Avtaleverket – en totalpakke

Før emisjonssaken ble lagt fram for behandling i kommunestyrene, var det nedlagt et godt stykke arbeid av VK-ledelsen i samråd med ordførerne. Det var først i forbindelse med saksfremlegget fra de respektive rådmenn, at beslutningstakerne i eierkommunene stiftet bekjentskap med emisjonsplanene og innholdet i avtaleverket, og det var først nå at kommunestyrets medlemmer fikk opplysninger om at det var fremforhandlet en opsjonsavtale med Statkraft. Denne opsjonsavtalen ga samtlige eierkommuner rett til å selge de resterende aksjene til Statkraft, til den samme prisen som det Statkraft skulle betale i forbindelse med emisjonen. Fristen for å benytte seg av opsjonsmuligheten var satt til 30. juni 2001. I VK-notatet ble det opplyst om at Statkraft hadde påtatt seg betydelig risiko ved å garantere prisen ved kjøp av aksjer fremover i tid, og som kompensasjon for dette var det forhandlet frem en premie for opsjonen på 150 millioner kroner.²¹⁴ Denne premien var ikke valgfri, men en fast del i det samlede avtaleverk.

Hanssen stilte i notatet spørsmålet - *hvorfor opsjon?* Her ble det påpekt at det i Norge på dette tidspunktet var omfattende diskusjoner om hvordan kommunene skulle forvalte sine verdier i kraftbransjen, og at det i avtalen med Statkraft var lagt vekt på at eierne skulle ha en mulighet til å vurdere sitt engasjement i bransjen på et selvstendig og fritt grunnlag.²¹⁵ Dette var et viktig poeng for Hanssen: "Når eierne ønsket å få inn opsjonen, så var det min jobb å legge til rette for at vi fikk til det. Så er det eiernes fulle ansvar og diskutere det strategiske og prinsipielle, skal vi eie kraftaksjer eller ikke? Og poenget var for meg at jeg her skulle legge til rette for en selvstendig debatt i alle 15 eierkommunene. De var ikke avhengig av hverandre – ikke noe veto."²¹⁶ Dette med veto hadde Hanssen stiftet erfaring med fra tidligere saker, eksempelvis overgangen fra DA til AS som var en vanskelig sak å få gjennomslag for.²¹⁷ Selv den minste eierkommunen, kunne legge ned veto mot endringer. AS-spørsmålet var til vurdering første gang i 1994, og ble vedtatt i representantskapet i VK i januar 1999.²¹⁸ Deretter måtte beslutningen til godkjenning i samtlige eierkommuner, og det endelige vedtaket ble foretatt først et halvt år senere – 20. juni 1999 i representantskapet. Overgangen til AS var en forutsetning for emisjonen med Statkraft.

²¹⁴ Notat, Vestfold Kraft AS rettet emisjon mot Statkraft SF, datert 31. mars 2000, s. 8.

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013.

²¹⁷ Telefonintervju Hans A. Hanssen, 4. januar 2014.

²¹⁸ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013.

Det står i notatet at opsjonen ikke var gjort for at kommunene skal selge seg ut så raskt som mulig, men at opsjonen var inngått for at man så muligheten for at salg av aksjer etter at Statkraft ble medeier, ikke nødvendigvis ville gi de samme muligheter for forhandlinger på de resterende aksjene.²¹⁹ I intervjuet med Hanssen, ble dette løftet fram som en mulig faktor for at kommunene valgte å selge seg ut; ”Statkraft kunne bestemme prisen senere, og da kunne det fort ha blitt en dårligere pris”.²²⁰ Det ble i forhandlingene mellom VK og Statkraft lagt til grunn at eierne skulle få muligheten til et eieruttak i forbindelse med emisjonen. Eieruttaket tilsvarte det beløpet eierne ville fått ved et direkte salg av 34 prosent av selskapet.²²¹ Det ble videre avtalt at eierne måtte bruke av de pengene de tok ut av selskapet til å betale sin andel av opsjonspremien.²²²

Ideen med opsjonsavtale lanseres

Opsjonsavtalen var et særegent ønske som kun ble fremforhandlet for Vestfold. Ifølge Hanssen var det de store eierkommunene som først og fremst ønsket en mulighet til å trekke seg helt ut. ”Det var noen sentrale politikere som var i front og spisset. Noen er mer aktive enn andre. Men min jobb var, når eierne ønsket å få inn en opsjon, å legge til rette for at vi fikk til den”.²²³ Forhandlingene med Statkraft hadde pågått en stund høsten 1999, før Hanssen og Slettvold lanserte en opsjonsavtale som en mulig løsning. Statkraft var imidlertid tydelige på at de ønsket likelydende avtaler med VK og SKK, som innebar at de kjøpte seg inn med 34 prosent i de to selskapene. Mer skulle ikke Statkraft erverve. Slettvold forteller at de derfor så seg om etter andre muligheter til å få til en avtale, slik at de som ønsket å selge seg ut på et senere tidspunkt fikk innfridd dette ønske. ”Utgangspunktet var at noen ønsket det, og da begynte man å se på hvordan kan vi få til det? Hvilke alternativer har du da til å få til det, når du ikke kan tilby et salg der og da? Så kom den forespørselen om opsjon opp, den kom helt sikkert fra oss som holdt på å forhandle. Kunne det være en mulighet å gi en opsjon? Først var svaret nei, og så ble det etter hvert ja. Sånn sett ble den fremlagt av oss på eiermøtene, som en forespørsel til eierne”.²²⁴ Økonomidirektør Helge Skudal i Statkraft, forteller: ”Det var i utgangspunktet VK som ønsket en opsjonsavtale, og satte mye inn for å få til en slik avtale. Statkraft var nølende fordi det ville binde opp et betydelig beløp for Statkraft. Det var penger

²¹⁹ Notat, Vestfold Kraft AS rettet emisjon mot Statkraft SF, datert 31. mars 2000, s. 8.

²²⁰ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013.

²²¹ Notat, Vestfold Kraft AS rettet emisjon mot Statkraft SF, datert 31. mars 2000, s. 7.

²²² Ibid., s. 8.

²²³ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013.

²²⁴ Intervju Roy Slettvold, 15. januar 2014.

som måtte holdes i beredskap i påvente av om eierkommunene ville bruke opsjonen eller ikke”.²²⁵ På dette tidspunktet var Statkraft på oppkjøpssiden flere steder i Norge. Statkraft hadde ikke ubegrenset med ressurser. ”Vi endte med å si oss villig til å inngå en opsjonsavtale. Vi hadde ikke noen klar oppfatning av om den ville bli benyttet, men antok at det kunne være fristende for en del kommuner”.²²⁶

I intervjuene med ordførerne er det ingen som har en klar oppfatning av hvor ideen om opsjonsavtale egentlig kom fra. Høiseth forteller at det meste av oppmerksomheten var rettet mot salget av LLE.²²⁷ Hontvedt erindrer heller ikke hvordan opsjonsavtalen kom på banen, men forteller at han allerede under salget av Borre Energi hadde en klar oppfatning om at de hadde en interesse av å selge seg helt ut.²²⁸ ”Jeg hadde det som et klart perspektiv på hele prosessen fra starten av”.²²⁹ Hontvedt hadde en oppfatning om at de som kommune ikke kunne være en god eier: ”Jeg har stor respekt, omsorg og kjærlighet for kommunestyret, men en ting kommunestyret ikke er gode til, er å være eiere i et aksjeselskap. Det er ikke forventet at det skal være det heller, det er ikke det et kommunestyre er etablert for å drive med. Så selv om dette var samfunnsmessig produksjon, og det historisk sett er det offentlige som har etablerte dette. Så hadde den liberaliseringen som skjedde på 1990-tallet ført til at verdiene våre ikke lenger var arvesølv, det var rene aksjer i et aksjemarked”.²³⁰ Eierkommunene i SKK delte ikke Hontvedts oppfatning, og per i dag er mange selskaper i kraftsektoren fortsatt kommunalt eller fylkeskommunalt eid. Det hadde vært en mulighet å innta en mer passiv eierrolle, ved å overlate til et profesjonelt styre å utøve eierskapet på vegne av kommunene. Det er imidlertid ikke bare Hontvedt som var bærer av denne holdningen i Vestfold, Larvik-ordfører Riise Jenssen uttrykker: ”Kommunen er ikke en god eier. Lokale folkevalgte har ikke den nødvendige kunnskap eller erfaring i å forvalte så store ressurser. Det må overlates til profesjonelle”.²³¹

Opsjonspremie

Skudal forteller at opsjonspremien var gjenstand for tautrekking i forhandlingene med VK, og at premien ble sett i sammenheng med andre elementer i avtalen. I intervjuet nevner Skudal at

²²⁵ Telefonintervju Helge Skudal, 9. januar 2014.

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Intervju Rune Høiseth, 29. januar 2014.

²²⁸ Intervju Nils Henning Hontvedt, 17. januar 2014.

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Ibid.

²³¹ Telefonintervju Øyvind Riise Jenssen, 18. februar 2014.

det ble dyrt å kjøpe LLE og SrE, og at Statkraft godtok den prisen som ble avtalt. På spørsmålet om Statkraft så oppkjøpet av LLE og SrE i sammenheng med opsjonspremien, svarer Skudal: ”Vi gjorde en totalvurdering internt i Statkraft. Det ble en høy pris på de lokale energiverkene LLE og SrE, noe som oppjusterte kostnadene. Opsjonspremien hadde sin selvstendige begrunnelse, men inngikk i Statkrafts totalvurdering”.²³² Det å holde penger i beredskap, innebar for Statkraft at de måtte avstå fra andre muligheter i denne perioden, og Skudal anser det i seg selv som et selvstendig argument for at de ønsket premie på opsjonen. Selv om Slettvoll i forhandlingene argumenterte for at Statkraft burde betale for å ha denne rettigheten, så sier Slettvoll i ettertid: ”Når noen forplikter seg, så har det en pris”.²³³

Det avtaleverket som ble inngått mellom VK og Statkraft, kunne ikke det enkelte kommunestyre endre innholdet på. Opsjonspremien på 150 millioner kroner var ikke valgfri, men var en fast del i det samlede avtaleverket. Ordførerne hadde i eiermøter i VK gitt klarsignal for opsjonsavtalen, men beslutningstakerne i kommunestyrene ble ikke gitt en reell mulighet til å påvirke avtalens innhold. Derfor kunne de ikke ta stilling til om opsjonsmuligheten var ønskelig. Det var noe ulik praksis blant ordførerne hvor mye de holdt kommunestyret og andre partier orientert underveis, men som Hanssen påpeker ble eiermøter benyttet nettopp av hensyn til hemmeligholdelse under forhandlingene med Statkraft,²³⁴ en oppfatning som Riise Jenssen deler: ”I forbindelse med forhandlinger er det problematisk ikke å kunne kjøre en åpen prosess. Men vi kunne ikke forhandle med to aktører for åpen mikrofon. Det handlet om pris, betingelser osv. Samtidig var det viktig at det politiske lederskapet fikk informasjon for å ta stilling til dette”.²³⁵

Flere av informantene påpeker at emisjonssaken ”druknet” mye på grunn av at oppmerksomheten var rettet mot salget av nettselskapet. Riise Jenssen kommenterer: ”Det var imidlertid ikke så mye vi kunne gjøre med det som skjedde i VK. Der var vi helt avhengig av samordning, vi kunne ikke forhandle hver for oss med Statkraft”.²³⁶ Denne følelsen av at avtaleverket var endelig, medførte at Larvik og Lardal heller konsentrerte seg om salget av LLE, der de selv sto ved roret og hadde kontroll over prosessen. Emisjonen med Statkraft var imidlertid ønsket av de fleste partier, og det kan forklare noe av grunnen til den manglende debatten.

²³² Telefonintervju Helge Skudal, 9. januar 2014.

²³³ Intervju Roy Slettvoll, 15. januar 2014.

²³⁴ Telefonintervju Hans A. Hanssen, 4. januar 2014.

²³⁵ Telefonintervju Øyvind Riise Jenssen, 18. februar 2014.

²³⁶ Ibid.

Selv om det formelt sett var i kommunestyrene beslutningen ble fattet, så var de 15 ordførerne som deltok på eiermøtene i VK sentrale aktører.

Aktørenes posisjoner og interesser

Tillit er et sentralt stikkord i denne prosessen, ordførerne forteller at de hadde stor tillit til Hanssen og Slettvold. Om Slettvold sier Per-Eivind Johansen, tidligere styreleder og ordfører i Stokke: ”En flink fyr, sosial og flink til å prate. Han ga mye råd, og sånne råd har man lett for å stole på”.²³⁷ Slettvold forteller at hans rolle som rådgiver var å hjelpe Hanssen med å navigere i det bildet som var i Vestfold. På spørsmålet om han ga råd til ordførerne om opsjonsavtalen, svarer Slettvold: ”Når først selskapet hadde kommet i spill. I den situasjonen er det en naturlig sak å ha en oppfatning om det”.²³⁸ Slettvold mener de fremforhandlet en svært god pris: ”Så det var ikke noen grunn for oss å bruke pris for å holde de tilbake – tvert imot. Hvis du kunne få Statkraft til å kjøpe alt for den prisen som de kjøpte seg inn på en tredjedel, så ville det slik forholdene lå an da, være en klok handling”.²³⁹

I denne beslutningsprosessen var det noen sentrale aktører som spilte en avgjørende rolle for prosessutfallet. Det var VK-ledelsen og styret som tok initiativet til emisjonen med Statkraft, som var i tråd med den valgte strategien for selskapets fremtid, hvor det endelige målet var en fusjon med SKK, med Statkraft på eiersiden. VK-direktør Hanssen og Slettvold, er de som hadde regien i beslutningsprosessens første fase. Det å få en stor og mektig aktør som Statkraft inn på eiersiden, ville utvilsomt styrke VK som selskap. Hvorfor var Hanssen opptatt av dette? Hva var hans interesser? Som andre bedriftsledere var Hanssen trolig opptatt av at bedriften skulle gjøre det godt, og at han skulle bli oppfattet som en dyktig leder. Hanssen ble senere valgt som administrerende direktør i det fusjonerte selskapet, Skagerak Energi AS. Dette var en stilling som han fikk etter at emisjonsprosessen var gjennomført - Hanssen er i intervjuet tydelig på at han ikke hadde dette i tankene i prosessen. Det var Hanssen sammen med advokaten som førte forhandlinger med Statkraft, og selv om det ble hentet signaler fra ordførerkollegiet, var det likevel Hanssen og advokaten som hadde regien.

²³⁷ Intervju Per-Eivind Johansen, 7. januar 2014.

²³⁸ Intervju Roy Slettvold, 15. januar 2014.

²³⁹ Ibid.

Roy Slettvold hadde vært VKs advokat siden 1995, og hadde dermed relativt god kjennskap til selskapet, ledelsen og eierne. Slettvold sier at han ikke hadde noen personlig mening om hva kommunene burde gjøre, og at han først og fremst var VKs advokat. Slettvold var sentral i forhandlingene med Statkraft, og hans jobb var å sikre en så god pris som mulig. I forbindelse med opsjonsavtalen, uttaler Slettvold at det var de som forhandlet som så muligheten for å inngå en opsjonsavtale med Statkraft, som en mulig løsning på noen av ordførernes ønske om å selge seg helt ut. Personlig ville det å lykkes i denne prosessen styrke Slettvolds karriere og omdømme som rådgiver i kraftsektoren. Det å gi råd er hans levebrød, og han hadde således egeninteresse i å bli brukt så mye som mulig i beslutningsprosessen.

De 15 ordførerne stilte som representanter for eierkommunene i VK, både i de mer uformelle eiermøtene og i generalforsamlinger i selskapet for å fatte formelle beslutninger. VK-ledelsen valgte å bruke eiermøtene som informasjonskanal, og et sted hvor ordførerne og ledelsen i VK kunne diskutere mer uformelt hva eierkommunene var villig til å gå med på. Ordførerne skulle ivareta sine kommuners interesser. Det er påfallende hvor lite de intervjuede ordførerne husker av det som foregikk på eiermøtene, men ifølge ordføreren i Larvik var det ikke så mye hver enkelt kommune kunne gjøre med det som skjedde i VK. Dermed fremstår det som at regien i stor grad ble overlatt til VK-ledelsen. I emisjonssaken, som i de øvrige beslutningene, ble penger er sentralt poeng. Emisjonen med Statkraft utløste et betydelig eieruttak.²⁴⁰ Ordførerne kunne reise hjem til sine respektive kommuner med budskapet om at nå kommer det penger. Denne beslutningsprosessen kan ha bidratt til å styrke ordførernes omdømme, gjennom at de visste politisk handlekraft – og kan således ha styrket deres politiske karriere.

De respektive rådmennene hadde i denne beslutningen en mer tilbaketrukket rolle. I hovedsak var det de 15 ordførerne som møtte i VKs lokaler, men mot slutten ble også rådmennene invitert. Det var viktig at rådmennene også var på samme ”ark” som VK-ledelsen og ordførerkollegiet. Skulle emisjonsprosessen få det ønskede utfallet, var man avhengig av at rådmennene la fram et ”positivt” forslag til vedtak. Rådmennene måtte derfor settes grundig inn i saksforholdet, og innholdet i beslutningsgrunnlaget til kommunestyret måtte avspeile det som var ønskelig fra VKs side. Eksempelvis rådmennene i Larvik og Lardal konkluderte raskt med at emisjonen ville styrke kommuneøkonomien.²⁴¹ I trange økonomiske tider står en rådmann i fare for å måtte ta upopulære avgjørelser. Det å kutte i tjenestetilbudet, ville ikke styrke råd-

²⁴⁰ Se vedlegg 3, oversikt over eieruttak i forbindelse med Statkrafts inntreden i VK.

²⁴¹ Møteprotokoll Larvik kommune saksnummer 086/00 og Lardal kommune saksnummer 042/00.

mannens omdømme. Dette er trolig noe av årsaken til at også brorparten av lokalpolitikkerne var svært positive til emisjonen med Statkraft. Oppgaven til kommunestyret er å ivareta innbyggernes interesser. Når kommunen sto i fare for å måtte foreta kutt, ble oppmerksomheten rettet mot pengene som fulgte med emisjonen, og hvor planen var å plassere kapitalen i ”kraftfondet” – sammen med midlene kommunene ble tilført ved salget av det lokale nettselskapet.

Emisjonssaken behandles i Larvik

VK, SKK og Statkraft hadde felles pressekonferanse i Larvik 1. mars 2000, og ble omtalt av lokalavisen Østlands-Posten som ”Største avtale på energisektoren i Norge noensinne”.²⁴² Her bærer det bud om at et storselskap er emningen, men når rådmannen i Larvik la fram sin innstilling var det første skrittet på veien til å danne et storselskap ikke det som ble fremhevet. Fokuset lå på dette skrittet alene, emisjonen, og at kommunen ville bli tilført frisk kapital. Rådmannen varslet også allerede i forbindelse med denne saken, at dette kunne være begynnelsen på slutten for Larvik kommunes eierskap i VK.²⁴³ Tanken om å selge seg helt ut, ble tenkt høyt allerede på dette tidspunktet. Øyvind Hunskaar, tidligere ordfører i Larvik og VK-venn, forteller at han reagerte på rådmannens innstilling. ”Det var ikke noe perspektiv på fremtidsutsiktene for det nye selskapet, men kun fokus på pengene man skulle få”.²⁴⁴

I plan- og økonomikomiteens behandling fremmet Frp et forslag om at Larvik skulle si nei til det foreliggende avtaleverket, med den begrunnelse at salget av 34 prosent av aksjene ville føre til at de resterende andelene kunne bli verdiløse. Forslaget fra Frp gikk ut på at Larvik kommune ønsket å se etter om det var andre statseide selskaper som kunne være interessert i å kjøpe, og muligens til høyere pris. Frps forslag ble nedstemt 24 mot 29, men fikk støtte fra ordførerpartiet Høyre.²⁴⁵ I kommunestyrets behandling var SV i Larvik det eneste partiet som stemte imot emisjonen. SV mente at Larvik kommune ikke skulle binde seg til opplegget med fusjon mellom VK og SKK før endelig standpunkt og forhandlingene var sluttført, og at et eventuelt salg av aksjer til Statkraft skulle komme opp som egen sak.²⁴⁶

²⁴² Oppslag i Østlands-Posten 2. mars 2000.

²⁴³ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 086/00.

²⁴⁴ Intervju Øyvind Hunskaar, 11. januar 2014

²⁴⁵ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 086/00.

²⁴⁶ Ibid.

I rådmannens saksfremlegg under ”*vurderinger og konsekvenser*”²⁴⁷ ble det opplyst om at avtaleverket ville tilføre eierne betydelige beløp, enten om man nøyde seg med å selge 34 prosent til Statkraft eller å benytte seg av opsjonen for ytterligere aksjesalg. Oppmerksomheten var i stor grad rettet mot kommuneøkonomien - ”Larvik kommunes økonomi er så vanskelig at det ikke lenger er mulig forsvarlig å dekke kommunens primæroppgaver. Kommunen har derfor i høyeste grad behov for å få tilført midler så sant dette er mulig og kan skje på forsvarlig vis. Dermed ser det ut til at VKs og kommunens interesser faller sammen når det gjelder det avtaleverket som foreligger”.²⁴⁸ Dette vitner om at det å få tilført frisk kapital, var det sentrale argumentet fra rådmannens side for å slippe Statkraft inn på eiersiden i VK. Det at kommunen var i en vanskelig økonomisk situasjon, understrekes av oppslagene i lokalavisen i dette tidsrommet, et eksempel er oppslaget i Østlands-Posten 21. mai 2000 der forsiden var preget av overskriften; ”Klar for kutt i Larvik”.²⁴⁹

Det ble i tillegg i rådmannens innstilling lagt vekt på at energiloven innebar endrende rammebetingelser – ”og betyr en så kraftig endring i tilvante forestillinger at det er behov for også å vurdere om den eierstrukturen en hittil har hatt i VK er den beste for selskapet og dets virksomhet i fremtiden”.²⁵⁰ Dette var argumenter som underbygde rådmannens anbefaling om å tilslutte seg emisjonen. Det er imidlertid betimelig å spørre hvorfor ikke andre kommuner dro den samme slutningen? En trenger ikke reise lenger enn til nabofylket, til eierne av SKK og deres oppfatninger om det fremtidige eierskap i kraftsektoren. Var det noe særegent med eierskapet i Vestfold som lå bak denne holdningen? Eller benytter rådmannen et retorisk grep for å få gjennomslag for en bestemt løsning?

Rådmannen tok ikke stilling til opsjonsavtalens innhold, men ga noen signaler ved å uttrykke følgende: ”...det er ikke på dette tidspunktet riktig eller nødvendig å ta stilling til om man skal benytte seg av opsjonsmuligheten – men at det foreligger en slik mulighet og at en betaler for muligheten - viser at den tanke ikke er umulig at Vestfold-kommunene om noen år ikke har eierinteresser i VK overhodet”.²⁵¹ Beslutningen om å selge LLE og godkjenne emisjonen med Statkraft var prosesser som pågikk parallelt, der Larvik vedtok å avsette de innkomne midlene i det såkalte ”Kraftfondet”.²⁵² I saksfremlegget fremkommer det at Larvik fremdeles ville ha

²⁴⁷ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 086/00.

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ Østlands-posten 21. mai 2000.

²⁵⁰ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 086/00.

²⁵¹ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 086/00.

²⁵² Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 089/00.

aksjer i VK i størrelsesorden 650-690 millioner kroner,²⁵³ og det ble opplyst om at dette er hva kommunen kan forvente å få dersom de benyttet seg av opsjonsavtalen. I forbindelse med emisjonen ble det opplyst at Larvik ville bli tilført 257 millioner kroner - ”etter at kommunens andel av opsjonspremien er fratrukket”.²⁵⁴ Rådmannen nevnte ikke eksplisitt størrelsen på premien som Larvik med et positivt vedtak var forpliktet til å betale, som beløpte seg til 28 millioner kroner. Men eieruttaket i forbindelse emisjonen og tilbakebetaling av lån fra VK, med fratrekk for opsjonspremien, ble endte på 206 millioner kroner.²⁵⁵ Det ser ut til at saksbehandler i Larvik kommune ikke tok med i beregningen at Larviks andel i VK var sunket fra 20,15 til 18,63 prosent som følge av at Larvik og Lardal fikk hele salgsbeløpet for LLE i kontanter. De øvrige eierkommunene fikk 60 prosent i kontanter og resten i økte aksjeandeler ved salget av nettselskapet til VK. Dette innebar blant annet at Sandefjords andel i VK økte fra 19,06 til 19,97 prosent, og Hortens andel fra 11,83 til 12,37 prosent. Dette fikk betydning både for, eieruttaket, opsjonspremiebeløpet og kommunenes andel av tilbakebetalingen av lån fra VK.²⁵⁶

Emisjonssaken behandles i Lardal

Lardal kommune godkjente emisjonen i sitt kommunestyremøte 29. mai 2000, 18 mot 3 stemmer fra Frp.²⁵⁷ Det ble ikke fremmet noen endringsforslag fra Frp, men motstanden mot emisjonen med Statkraft bør forstås i lys av beslutning om salget av LLE. Emisjonssaken sto som nevnt på sakskartet samme dag som salget av LLE, der flertallet i Lardal gikk inn for å selge til VK, imot Frps 3 stemmer.²⁵⁸ Rådmannens saksfremlegg i Lardal inneholdt de samme punktene som ble lagt fram for kommunestyret i Larvik. Larvik og Lardal hadde et nært samarbeid om salget av LLE, og dette samarbeidet ser ut til å gjelde for beslutningen om emisjonen også. Det er verdt å bemerke at saksbehandler for emisjonssaken var ansatt i Larvik kommune, og at Larvik med dette ble en premissleverandør for Lardals beslutning om å tilslutte seg emisjonsavtaleverket. Saksbehandleren forespeilet at Lardal ville bli tilført 15,5 millioner kroner som følge av emisjonen – der det totale beløpet endte på cirka 13 millioner kroner.²⁵⁹ Høiseth forteller at på dette tidspunktet var de i Lardal mest opptatt av hva som

²⁵³ . Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 086/00.

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ Se vedlegg 3, eieruttak i forbindelse med emisjonen med Statkraft.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ Møteprotokoll Lardal kommune, saksnummer 042/00.

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ Se vedlegg 3, eieruttak i forbindelse med emisjonen med Statkraft.

ville skje med LLE.²⁶⁰ Detaljer i forhold til emisjonen erindrer han ikke. De var den minste aksjonæren i VK, og så ikke deres rolle som spesielt sentral i forhold til VKs fremtid.

6.1 Det teoretiske perspektivet i forhold til beslutning 2

Beslutningsfaser

Det å dele en beslutningsprosess opp i ulike faser, bidrar til å gjøre det mer oversiktlig og enklere å analysere. Det som gjør denne beslutningsprosessen kompleks og uoversiktlig, er at den skulle passere både i selskapets og kommunenes beslutningsorganer. Kommunene som eiere skulle gi sin tilslutning til emisjonen, og den endelige beslutningen ble tatt i VKs generalforsamling i juni 2000, med krav om at minst to tredjedeler av de møtende aksjonærene måtte stemme for. De ulike fasene i en beslutningsprosess har under datainnsamlingen bidratt til å synliggjøre hvor initiativet kom fra, hvordan ulike løsningsforslag ble utformet, og hva som ble beslutningsgrunnlagets innhold. Videre har hvilke aktører som var sentrale i de ulike fasene i beslutningen blitt identifisert. Det var VK-ledelsen og selskapets styre som satte saken på dagsorden og som tok initiativet overfor eierkommunene. Når VK inngikk i samtaler med Statkraft og SKK, var det først og fremst VK-ledelsen og styret som var involvert i den innledende fasen. Men når forhandlinger med Statkraft startet om en mulig emisjon høsten 1999, ble ordførerne i eierkommunene involvert i prosessen. Her beveget prosessen seg over i policyutformingsfasen, og ordførerne som kommunenes representanter, overlot ansvaret til VK-ledelsen og advokaten å føre forhandlinger med Statkraft. Eiermøtene ble hyppig praktisert for informasjon og signaler tilbake til forhandlingsdelegasjonen. I disse to fasene er ikke politikerne i kommunestyrene koblet på.

Initiativet til emisjonen kom fra VK, og ledelsen i VK så det som viktig å involvere eierkommunene for å få til en smidig prosess. Eiermøtene fremstår som svært sentrale for at VK-ledelsen fikk gjennomslag for emisjonen med Statkraft. Utredning av ulike alternative løsninger som kjennetegner policyutformingsfasen, hadde pågått over en lang periode, det er derfor nødvendigvis ikke slik at et problem fant sin løsning i denne fasen. I VKs utviklingsplan etter at Interkraft-alliansen hadde strandet, ble det uttrykt at styret og ledelsen skulle arbeide for en strategi som skulle sikre langsiktighet, optimal drift og utvikling av selskapets ressurser, som skulle medvirke til å skape en ledende Nordisk Energibedrift.²⁶¹ Samarbeidet

²⁶⁰ Intervju Rune Høiseth, 29. januar 2014.

²⁶¹ Notat, Vestfold Kraft AS rettet emisjon mot Statkraft SF, datert 31. mars 2000, s. 3.

med Statkraft og SKK kan forstås som en løsning på denne intensjonen. Det som skjedde i forhandlingene med Statkraft, var gjenstand for diskusjon på eiermøtene. Men det at en opsjon ble en del av avtaleverket, var derimot ikke en løsning som svarte på det problemet som var identifisert av VK – VK-ledelsen hadde som mål å styrke sin posisjon i regionen. En opsjonsavtale med mulighet for å selge seg helt ut, er det motsatte av intensjonen i selskapets vedtatte utviklingsplan. Dette bidrar til å gjøre denne beslutningsprosessen ytterligere kompleks, i og med at eierne og selskapet ser ut til å ha ulike oppfatninger om målet.

Sentralt i policyutformingsfasen sto verdifastsettelsen av VK. I hovedsak var det Hanssen og Slettvold som sto for forhandlingene, og de sjekket ut i eiermøtene underveis for å forsikre seg at de holdt seg innenfor det som eierkommunene var villig til å gå med på. Når kommunestyrene i Vestfold i mai 2000 skulle ta stilling til emisjonen, ble det lagt fram et avtaleverk som det ikke var mulig å endre på. Det var kun ordførerne i kraft av å være representanter for eierkommunene som hadde hatt muligheten til å påvirke avtaleverkets innhold. Policyformuleringen var i stor grad overlatt til VK. Eierne viste det seg, var ikke like bekymret for VKs fremtid. Det var særlig penger som var gulroten for de forstående endringene i VK - emisjonen med Statkraft utløste et betydelig eieruttak.²⁶²

1. mars 2000 fikk offentligheten innblikk i hva som foregikk i Grenland og Vestfold, gjennom en felles pressekonferanse i Larvik. Forhandlingene om emisjonen hadde pågått siden høsten 1999 og var nå sluttført. Her beveger prosessen seg over i beslutningsfasen der kommunestyrene skulle ta stilling til om emisjonen var ønsket eller ikke. Som et vedlegg til innstillingen fra rådmannen, fulgte notatet fra VK-ledelsen, som blant annet forklarte avtaleverkets innhold, og som synliggjorde alternative veivalg for VK. VK-ledelsen anbefalte emisjonen med Statkraft. Det å fortsette som før eller splitte opp selskapet, anså ikke VK-ledelsen som en farbar vei. Brorparten av politikerne i Vestfold hadde ingen innsigelser til emisjonsavtalen med Statkraft. Det å slippe Statkraft inn på eiersiden, rokket ikke ved de ideologiske skillelinjene i synet på privat versus offentlig eierskap, da Statkraft er et heleid offentlig selskap. Avtaleverket var som kjent å anse som en totalpakke, hvor det var innbakt en opsjonsavtale med en opsjonspremie. Hvorfor utløste ikke denne delen av avtaleverket en politisk debatt i eierkommunene? Her kan noe av svaret ligge i hvordan beslutningsprosessen ble håndtert. Det var i VK det meste foregikk, og politikerne i kommunestyrene ble kun invitert til å gi sin til-

²⁶² Se vedlegg 3, eieruttak i forbindelse med emisjonen med Statkraft.

slutning til emisjonen, eventuelt å avvise den. Opsjonsavtalen og opsjonspremien var punkter i avtaleverket som det ikke var mulig å endre på. Dersom beslutningstakerne skulle stemme imot opsjonsavtalen, måtte hele avtaleverket forkastes og det ville satt hele emisjonen med Statkraft i fare.

Eierskapsfølelsen til VK har flere informanter fortalt var svært lav i eierkommunene. Per-Eivind Johansen, beskriver VK som et lite kongedømme i systemet, hvor det tidligere ikke hadde vært kultur for å ta eierne med på råd. "Det var ikke noe stort kjærlighetsforhold mellom eierne og selskapet".²⁶³ Holdningen til eierne ble gradvis forbedret, mye takket være Hanssen. Hanssen så behovet for å spille på lag med eierne, dersom det skulle være mulig å få gjennomslag for endringer. Det som skjedde på selskapsnivå med ustrakt bruk av eiermøter, er trolig en viktig faktor for hvorfor samtlige kommuner ga sin tilslutning til emisjonen, der Hanssen og Slettvold lyktes med å skape en enighet i ordførerkollegiet. Men det er også viktig å ha som bakgrunnsteppe at mange av politikerne i Vestfold ikke hadde noe særlig forhold til VK. Det å få ut et betydelig beløp i forbindelse med emisjonen, kan derfor ha vært det som var utslagsgivende for beslutningsutfallet.

Policyvindu og policyentreprenører

Kingdon er særlig opptatt av hvordan saker havner på den politiske dagsorden, og beskriver hvordan ulike strømmer av problemer, løsninger og politikk kobles sammen på et gitt tidspunkt. Det er i slike situasjoner når disse strømmingene kobles sammen at policyentreprenører benytter seg av det som omtales som et policyvindu.²⁶⁴ Policyvindu henspiller til situasjoner hvor det er gunstig å ta beslutninger, og hvor det er mulig å få gjennomslag for en bestemt løsning. Emisjonen var en beslutning av flere som blir fattet omkring Vestfold-kommunenes eierskap i kraftsektoren. Det hele ble aktualisert med at VK startet en prosess med å finne alliansepartner. Det var i denne fasen at VK så det som kritisk å omdanne selskapet fra DA til AS, og å samle de lokale energiverkene innunder VK. Dette var prosesser som pågikk parallelt med at VK innledet samtaler med SKK og Statkraft om en mulig fusjon. Energiloven er en forutsetning for at policyvinduet åpnet seg i Vestfold mot slutten av 1990-tallet, og når Statkraft dukket opp som en aktuell kandidat for et samarbeid, så ble en rekke strømninger koblet sammen. Her fikk det VK oppfattet som et problem sin løsning, og Hanssen og Slettvold så muligheten til å få gjennomslag for en bestemt løsningen. Strategien ble lagt; Oppkjøp

²⁶³ Intervju Per-Eivind Johansen, 7. januar 2014.

²⁶⁴ Kingdon (2011), s. 22.

av de siste kommunale nettselskapene, få gjennomslag for en rettet emisjon med Statkraft, for deretter å fusjonere med SKK. For politikerne i eierkommunene innebar dette flere viktige valg de måtte ta stilling til samtidig. Det fremstår som at eiermøtene bidro til å få til en omforent løsning i Vestfold, der de 15 ordførerne fikk en unik posisjon.

Et policyvindu er åpent på et gitt tidspunkt, og dersom eierne hadde utsatt avgjørelsen om emisjonen, så ville trolig dette toget ha gått, fordi Statkraft var på oppkjøpssiden flere steder. Det var særlig i tidsrommet 1999-2001 at fusjoner og oppkjøp i kraftsektoren var på topp - i 2002 sank antallet kraftig,²⁶⁵ blant annet grunnet konkurranselovgevingen som hindrer Statkraft i å kjøpe mer. Hanssen og Slettvold kan derfor anses som sentrale policyentreprenører. De valgte å bruke eiermøter for å knytte beslutningstakere i eierkommunene til seg. Gjennom aktiv påvirkning, sørget de for at ordførerkollegiet ble overbevist om at emisjonen med Statkraft og den forstående fusjonen med SKK var til det beste for VKs framtid. Lokkemiddelet de brukte var penger, noe som var sårt tiltrengt i Vestfold-kommunene som strevde med stram kommuneøkonomi. Det at policyvinduet åpnet seg kan derfor ha handlet om at eierkommunene ville få utbetalt et betydelig beløp. Det at noen ordførere ivret for en mulighet for et helsalg, styrker antagelsen om at penger var en viktig drivkraft i prosessene som pågikk i VK.

Opsjonsavtalen kan forstås som et resultat av tilfeldigheter, som kom til som følge av løse koblinger mellom deltagere, problem, løsninger og beslutningsmuligheter, og som tegner et bilde av en prosess preget av kontekstuelle forhold og tilfeldige koblinger. Underveis i forhandlingene med Statkraft åpnet det seg et policyvindu for en opsjonsmulighet, som noen toneangivende aktører grep og videreutviklet, og som ikke fremstår som strategisk overveid. Det innebærer at noen av ordførerne i ordførerkollegiet på eiermøtene, opptrådte som policyentreprenører, selv om de kan ha hatt ulike og til dels andre motiver for å godkjenne emisjonen. Det å få inn en passus om mulighet for et helsalg på et senere tidspunkt, var ikke en del av den opprinnelige planen til VK-ledelsen. Prosessen bærer således preg av en oppstykket rasjonalitet, i og med at det opprinnelige målet for beslutningsprosessen var å få i havn en emisjon med Statkraft, slik at de to selskapene VK og SKK kunne fusjonere. Midt i dette strategiske viktige veivalget for selskapet, kom det imidlertid signaler fra enkelte ordførere at de egentlig ikke så sine kommuner som fremtidige eiere. Hanssen og Slettvold måtte derfor ha to tanker i hodet samtidig; de må forholde seg til den opprinnelige helhetlige utviklingsplanen

²⁶⁵ Giswold (2004), s. 33.

som var skissert opp som ønskelig for selskapet, samtidig måtte de få inn en passus i avtaleverket om en opsjonsmulighet. Et ”tohodet troll” kan fungere som et bilde på de ulike målsettingene selskapet VK og (noen av) eierkommunene hadde. Når lokalpolitikerne skulle gi sin tilslutning til emisjonen, kan denne tvetydigheten i avtaleverket ha bidratt til at politikerne fikk et ambivalent forhold til emisjonen og ikke helt forsto deres rolle. De sendte i prinsippet saken videre tilbake til ordførerne som representanter i selskapets generalforsamling - det var der den endelige beslutningen skulle fattes.

Beslutningsmodeller

Beslutningsmodeller er analytiske hjelpemidler som skal bidra til å forklare hvordan komplekse beslutningsprosesser foregår. Og ifølge Flaa m.fl. kan det være en fordel å veksle mellom ulike modeller for å oppnå større innsikt, og gjør det mulig å vurdere beslutninger som blir tatt fra flere vinkler.²⁶⁶

I den rasjonelle modellen ligger det en forventning om et klart forhold mellom mål-middel, og hvor utfallet av beslutningsprosessen forstås som et bevisst valg i forhold til det som er målet og hva som er det beste middelet for å nå målet. Det var i hovedsak VK-ledelsen som foretok de inngående vurderinger over ulike alternativer og deres konsekvenser, og pekte ut det som fremsto som det beste alternativet. I notatet fra Hanssen ble det skissert tre alternativer: Ingen endring, oppdeling av virksomheten eller samarbeid med en partner på alle områder.²⁶⁷ Det første alternativet, ingen endring, mente Hanssen kunne få store økonomiske konsekvenser, og ble ikke ansett som et alternativ. Det å dele opp virksomheten ble heller ikke ansett som en klok beslutning, der det ble vektlagt betydningen av å delta i alle ledd i verdikjeden. Det anbefalte veivalget falt på emisjonen med Statkraft, hvor det i avtalen med Statkraft lå en intensjon om en fusjon med SKK. Det er det siste alternativet som inngår i den strategien som VK hadde jobbet mot de siste 2-3 årene. Og ikke overraskende var det denne løsningen som ble anbefalt. Således kan det se ut til at det er overensstemmelse mellom mål og middel i denne beslutningen, og at VK hadde tenkt nøye igjennom de strategiske veivalgene for selskapet under nye rammevilkår. Men det var eierne som hadde det avgjørende ordet. Det var kommunestyrerepresentantene som skulle ta stilling til hva som var klokt for lokalsamfunnet og Vestfoldsamfunnet som helhet. Fokuset i rådmennenes innstilling i Larvik og Lardal var rettet mot det å få tilført sårt tiltrengt kapital, og uttrykte: ”Dermed ser det ut til at VKs og kommunens in-

²⁶⁶ Flaa m.fl. (1995), s. 166.

²⁶⁷ Notat, Vestfold Kraft AS rettet emisjon mot Statkraft SF, datert 31. mars 2000, s. 4-5.

teresser faller sammen når det gjelder det avtaleverket som foreligger”.²⁶⁸ Det kan synes som mål-middel-tenkningen har ulikt fokus hos eierne og i VK - kommunene var opptatt av å få utløst midler, mens VK var opptatt av å innfusjonere i et større selskap. Det strategiske samarbeidet med Statkraft og SKK, var for VK-ledelsen det som innfridde målet om å styrke selskapets posisjon i regionen. Mens for eierkommunene var fokuset rettet mot at beslutningen utløste et eieruttak.

Herbert Simons kritikk av den rasjonelle modellen og hans ide om begrenset rasjonalitet, kan fremstå som beskrivende for det som skjedde i kommunestyrene der de folkevalgte slo seg til ro med den løsningen som fremsto som tilfredsstillende. Lokalpolitikerne hadde ikke anledning til å endre på det fremlagte avtaleverket, fra kommunenes side var det kun ordførerne som hadde innflytelse på policyutformingen. Dersom målet for kommunestyrene var å få utløst kapital, var emisjonen et middel for å få til dette. Men beslutningstakerne var samtidig med å legge føringer for en senere beslutning - om å selge seg helt ut av kraftsektoren, fordi avtaleverket også rommet en opsjonsavtale. Det er usikkert hvorvidt politikerne var seg bevisst at kommunene måtte betale 150 millioner kroner for å besitte denne rettigheten. Sentrale politikere i Larvik erindrer ikke at Larvik måtte betale 28 millioner kroner for denne rettigheten.²⁶⁹

Forhandlingsmodellen som vektlegger hvordan beslutningsprosesser er preget av dragkamp og kompromisser, er en beslutningsmodellen som kan være beskrivende for det som skjedde på eiermøtene. Her ble det tatt avgjørelser som ikke var formelle, men som ble gitt i form av signaler til forhandlingsdelegasjonen – og det skal også ha blitt inngått kompromisser i forbindelse med et pristilbud fra Statkraft som forutsatt enighet.²⁷⁰ Eiermøtene bidro til at beslutningsprosessen forløp smidig, slik at VKs emisjons- og fusjonsplaner ikke skulle havarere på grunn manglende enighet blant eierne. Forhandlingsmodellen er egnet til å beskrive situasjoner hvor det er et relativt avgrenset antall aktører, med aktører som ikke har fullstendig motstridende verdier og mål som gjør det mulig å forhandle.²⁷¹ Situasjonen på eiermøtene ser ut til å oppfylle disse kriteriene, det var 15 ordførere og det er å forvente at disse i hovedsak hadde interesse av å få til en løsning for selskapet kommunene var medeier i.

²⁶⁸ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 086/00 og Lardal kommune 042/00.

²⁶⁹ Intervju Ragnar Johannessen og John Thorsen, 17. februar 2014.

²⁷⁰ Intervju Nils Henning Hontvedt, 17. januar 2014.

²⁷¹ Flaa m.fl. (1995), s. 182.

Garbage-canmodellen ser både beslutningsprosessen og utfallet som et resultat av tilfeldige koblinger av en strøm av problemer, løsninger, deltagere og beslutningsmuligheter. I motsetning til den rasjonelle modellen, fremstår beslutningsprosesser her som preget av mangfold, usikkerhet og med rasjonalitetsbegrensninger, og fremhever betydningen av tilfeldigheter og riktig "timing".²⁷² Beslutningstakere i kommunestyret i Larvik forteller at de så på emisjonen som en spesiell sak, og ikke en sak som kommunestyret vanligvis befatter seg med. "For oss alminnelige folkevalgte, så ble dette veldig komplisert", uttrykker Ragnar Johannessen i Arbeiderpartiet i Larvik, som forteller at det som var utslagsgivende for han i denne saken - var at det utløste en del penger.²⁷³ Det er verdt å bemerke at Johannessen er en rutinert politiker som har lang fartstid i kommunestyret, og som sitter i styret i "Kraftfondet" i Larvik. Dette er uttalelser som vitner om at lokalpolitikere trolig hadde manglende kunnskap og innsikt i beslutningen de var med på å fatte. Deres oppmerksomhet ble rettet mot pengene som ville komme kommunen til gode. Igjen ser det ut til at det var usikkerhet knyttet til mål-middel, og hvor beslutningsprosessen bar preg av rasjonalitetsbegrensninger.

Garbage-canmodellen vil også være aktuell for å beskrive aspekter ved beslutningen om å selge de resterende aksjene, men som aktualiseres i forbindelse med emisjonen, fordi opsjonsmuligheten inngikk som et element i beslutningsgrunnlaget for emisjonen. Det er ikke gitt at opsjonsmuligheten måtte være en del av det totale avtaleverket. I forhandlingene var det ifølge Skudal et sterkt krav fra VK å få til denne avtalen.²⁷⁴ Det at Statkraft i tillegg krevde en premie kan ha ført til at det fremsto som mest hensiktsmessig å bake den inn i det totale avtaleverket, som ble løst ved at premien ble trukket fra eieruttaket. Opsjonspremien ble som Skudal påpekte sett i sammenheng med andre elementer i avtalen. Men dersom opsjonsavtalen med tilhørende premie hadde blitt behandlet som egen sak ville den ha blitt langt mer synlig, og det er dermed en usikkerhet knyttet til hvordan opsjonsmuligheten da ville blitt mottatt. Da kunne lokalpolitikere på et tidligere tidspunkt inntatt en langt mer aktiv rolle om de ønsket en mulighet til å selge de resterende aksjene.

Den inkrementelle modellen hvor beslutninger ses på som en prosess som skjer skrittvis, vil bli fyldigere beskrevet under beslutningen om å benytte seg av opsjonsavtalen. Dersom Vestfold-kommunens exit fra kraftsektoren ses som en overgripende beslutningsprosess, så kan

²⁷² Howlett m.fl. (2009), s.151.

²⁷³ Intervju Ragnar Johannessen, 17. februar 2014.

²⁷⁴ Telefonintervju Helge Skudal, 9. januar 2014.

beslutningen om emisjonen anses som et skritt på veien i retning av en total utløsning av kraftaksjene. Denne modellen kom til nettopp som en kritikk av den rasjonelle modellen, hvor Lindblom bruker begrepet ”muddling Through” om situasjoner hvor man ikke har nok informasjon til å ta rasjonelle beslutninger.²⁷⁵ Lindblom hevder beslutningstakere som oftest tar utgangspunkt i dagens situasjon og gjøre marginale endringer. Det å velge å slippe Statkraft inn på eiersiden i VK, er ikke å oppfatte som en marginal endring, men ikke like kontroversiell som å selge seg helt ut. I politiske beslutninger vil beslutningstakere ofte vegre seg mot radikale endringer,²⁷⁶ der det å benytte inkrementalisme kan være en bevisst strategi for å få gjennomslag for en bestemt løsning. Det er mye som taler for at Hanssen og Slettvold benyttet seg av inkrementalisme for å lykkes med en omforent løsning i Vestfold.

Oppsummering

Etter intense forhandlinger mellom VK og Statkraft, ble avtaleverket i forbindelse med emisjon lagt fram for politisk behandling i de 15 eierkommunenes kommunestyre. Ordførerne var sentrale aktører gjennom hyppig deltagelse i eiermøter, hvor de fikk inngående informasjon om endringsprosessene for selskapet og der de ga signaler til VK-ledelsen som førte forhandlinger med Statkraft. Det var i dette uformelle organet at ideen om opsjonsavtale ble lansert og der det ble ”godkjent” at opsjonen skulle være en fast del av det samlede avtaleverket. Opsjonsmulighet var individuell, men alle kommunene forpliktet seg til å betale en opsjonspremie – den var ikke valgfri. Det betyr idet kommunestyrene ga klarsignal for emisjonen, så forpliktet de seg samtidig til å betale et visst beløp for å besitte denne rettigheten. Opsjonspremien var samlet på 150 millioner kroner, som for Larvik innebar 28 millioner kroner og for Lardal 1,3 millioner kroner. Denne premien ble betalt i en periode hvor økonomien i Vestfold-kommunene ble oppfattet som svært anstrengt. Den anstrengte kommuneøkonomien var samtidig det argumentet som ble brukt for å slippe Statkraft inn på eiersiden. Emisjonen utløste et betydelig eieruttak, og kommunenes nyopprettede ”Kraftfond” ble tilført et betydelig beløp, som kom i tillegg til det kommunene fikk i forbindelse med salget av det lokale nettselskapet.

²⁷⁵ Lindblom (1959), s. 81.

²⁷⁶ Kingdon (2011), s. 90.

Kapittel 7.0 Beslutning 3: Salg av de resterende aksjene

Innledning

Dette kapittelet tar for seg beslutningsprosessen i Vestfold-kommunene om å selge de resterende aksjeandelene i det nyfusjonerte selskapet Skagerak Energi til Statkraft, og er den siste beslutningen som ble fattet omkring Vestfold-kommunenes eierskap i kraftsektoren. I forbindelse med beslutningen om Statkrafts inntreden i VK våren 2000, ble det fremforhandlet en opsjonsavtale. Denne opsjonsavtalen var individuell, slik at hver enkelt kommune kunne velge om de ville benytte seg av denne muligheten uavhengig av hva de andre kommunene valgte å gjøre. Dersom kommunene ønsket å benytte seg av opsjonsavtalen, så måtte det skje innen utgangen av juni 2001.

I første del av kapittelet vil det bli gjort rede for hvordan beslutningsprosessen knyttet til opsjonsavtalen forløp i noen utvalgte kommuner. Forskningsspørsmålet søker svar på hvorfor samtlige eierkommuner valgte å benytte seg av opsjonsavtalen, og det er derfor viktig å identifisere de faktorene som bidro til at beslutningsutfallet ble likt, det til tross for at det var 15 selvstendige beslutninger. Det er nødvendig å få svar på spørsmålet om hva som ble ansett som problemet, hvem som tok initiativet, hva var som var beslutningsgrunnlagets innhold og hvilke aktører var sentrale i de ulike fasene. I kapittelets andre del vil beslutningsprosessen bli belyst ved hjelp av det teoretiske rammeverket. Det å veksle mellom ulike modeller vil gjøre det mulig å se beslutningsprosessen fra ulike vinkler, og vil bidra til å nærme seg et så klart bilde som mulig av hva som faktisk skjedde i denne prosessen.

Datagrunnlaget

Empirien vil i hovedsak bli hentet fra saksfremlegg i Larvik kommune og Lardal kommune, samt informasjon som fremkommer i intervjuer med sentrale aktører. Den informasjonen som beslutningstakerne hadde på beslutningstidspunktet er avgjørende for å forstå utfallet. For å få et bredere analysegrunnlag vil jeg trekke veksler på beslutningsprosessene i Sandefjord, Sande og Horten. Som for de øvrige beslutningene som Vestfold-kommunene fattet omkring sitt eierskap til kraftsektoren i perioden 1999-2001, er tidsaspektet en faktor som spiller inn i forhold til kildekritikk. Det er 13 år siden beslutningen om aksjesalget ble tatt, og kildenes gjennfortelling vil kunne bære preg av dette.²⁷⁷

²⁷⁷ Thuren (2005), s. 13.

Opsjonsavtalens betydning

Opsjonsavtalen var en sak som havnet på sakskartet i kommunestyrene i Vestfold som følge av en tidligere beslutning. I forbindelse med emisjonen med Statkraft ble det fremforhandlet en opsjonsavtale som ga Vestfold-kommunene muligheten til å selge de resterende aksjene. Det ble i tillegg avtalt en opsjonspremie på 150 millioner kroner som en kompensasjon for at Statkraft skulle garantere prisen ved kjøp av aksjer fremover i tid.²⁷⁸ Noen ordførere skal under forhandlingene med Statkraft ha gitt uttrykk for at de ønsket en mulighet til å trekke seg helt ut.²⁷⁹ Forhandlingsdelegasjonen bestående av VK-direktør Hanssen og advokaten Slettvold, lanserte opsjonsavtalen som et svar på dette ønske. Opsjonsavtalen ble gjenstand for tautrekking i emisjonsforhandlingene, og endte opp som en fast del av det samlede avtaleverket.²⁸⁰ Opsjonspremien var ikke valgfri, og samtlige kommuner måtte betale for å besitte denne rettigheten. Avtalen var imidlertid individuell, slik at hver enkelt eierkommune kunne bestemme om de ønsket å benytte seg av opsjonsmuligheten, uavhengig av hva de andre eierne valgte å gjøre. Fristen for å benytte seg av opsjonen ble satt til 31. juni 2001, og oppgjøret ble foretatt 30. september 2001.²⁸¹ Det kan stilles spørsmål ved om eierkommunene ville ha betalt 150 millioner kroner for en mulighet de ikke hadde intensjoner om å benytte seg av?

I policyutformingsfasen var det rådmennenes jobb å utforme beslutningsgrunnlaget. Det er å forvente at beslutningsgrunnlaget burde inneholde ulike alternativer med tilhørende konsekvensvurderinger, slik at beslutningstakerne kunne foreta en så informert beslutning som mulig. Stemningen blant rådmennene i Vestfold var at avtalen med Statkraft burde benyttes, og det ble argumentert med at aksjeposten var å anse som en finansformue som en ønsket størst mulig avkastning av.²⁸²

Opsjonsavtalen behandles i Larvik

Selv om opsjonsavtalen ikke utløp før i juni 2001, valgte kommunestyret i Larvik å avgjøre saken allerede i november 2000. De fleste eierkommunene i Vestfold valgte derimot å vente med å behandle opsjonsmuligheten til våren 2001. I forbindelse med emisjonssaken som ble behandlet i kommunestyret i mai, fremmet Frp i Larvik et forslag om å selge samtlige aksjer som kommunen hadde i VK. Dette forslaget ble ikke vedtatt, men under drøftelsen av dette

²⁷⁸ Notat, Vestfold Kraft AS rettet emisjon mot Statkraft SF, datert 31. mars 2000, s. 8.

²⁷⁹ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013.

²⁸⁰ Telefonintervju Helge Skudal, 9. januar 2014.

²⁸¹ Notat, Vestfold Kraft AS rettet emisjon mot Statkraft SF, datert 31. mars 2000, s. 8.

²⁸² Møteprotokoller; Larvik kommune saksnummer 163/00, Lardal kommune saksnummer 038/01, Sandefjord kommune saksnummer 020/01 og Sande kommune saksnummer 0019/01.

spørsmålet ble det fra rådmannens side lovet at aksjesalget snarest skulle utredes og legges fram som egen sak til kommunestyret.²⁸³

I plan- og økonomikomiteens behandling av saken i september 2000 fikk Frp flertall for et forslag om å tilby Larvik kommunes andel ut i markedet, og deretter ta en endelig avgjørelse basert på de pristilbud som ville komme.²⁸⁴ Men politikerne ble i ettertid gjort oppmerksom på at dette ikke lot seg gjøre, fordi i opsjonsavtalen var det lagt inn en bestemmelse om at Statkraft skulle ha enerett til kjøp av aksjer i selskapet i opsjonsperioden.²⁸⁵ Dermed måtte komiteen behandle saken på nytt. I komiteens behandling av saken i oktober ble det flertall for rådmannens subsidiære forslag om å benytte opsjonsavtalen med Statkraft – rådmannens prinsipale forslag var å utsette saken til andre kvartal i 2001.²⁸⁶

Under behandlingen i kommunestyret uttrykte tidligere senterpartiordfører Øyvind Hunskaar at når kommunen hadde brukt 30 millioner kroner på en opsjonspremie, samt 30.000 kroner for en konsulentrapport som han i tillegg uttrykte var full av selvfølgeligheter, så mente han saken burde utsettes til våren.²⁸⁷ Det var likevel et flertall 29 mot 24 som ønsket å avgjøre opsjonssaken der og da (Frp, Høyre og KrF stemte for, imot Ap, Sp, Venstre og SV). Frp fremmet igjen et tilleggsforslag, som gikk ut på at rådmannen skulle undersøke om det fantes andre lovlige kjøpere, og at dette skulle legges fram som en melding til kommunestyret på nyåret.²⁸⁸ Forslaget førte til at KrF truet med å bryte ut av flertallskonstellasjonen,²⁸⁹ og Frp trakk forslaget.

Det å ta en avgjørelse så tidlig over et halvt år før opsjonsavtalens utløp var, ifølge Ragnar Johannessen og John Thorsen i Larvik Arbeiderparti, det største ankepunktet for mindretallet i kommunestyret,²⁹⁰ Johannessen forklarer: ”Vi var fascinert av summene, ikke tvil om det. Poenget så vidt jeg vet, var at det kom på norske hender og vi fikk løst ut masse penger”.²⁹¹ Hunskaar er imidlertid av den oppfatning at det var flere som var imot å selge: ”En del av oss så på dette som evigvarende gull, og at det kunne ligge store verdier i dette, mye mer enn det

²⁸³ Møteprotokoll Larvik kommune saksnummer 163/00.

²⁸⁴ Ibid.

²⁸⁵ Notat saksbehandler Svein Hole Larvik kommune. Ref. 00/06269-2, datert 18. september 2000.

²⁸⁶ Møteprotokoller; Larvik kommune saksnummer 163/00

²⁸⁷ Østlands-Posten 30. november 2000.

²⁸⁸ Møteprotokoll Larvik kommune saksnummer 163/00.

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Intervju Ragnar Johannessen og John Thorsen, 17. februar 2014.

²⁹¹ Ibid.

som Larvik kommune ble sittende igjen med til slutt – totalt 1,4 milliarder kroner for alt. Og vi regnet med utbytte fra selskapet, fordi jeg hadde sett mye kraftverk, som var gamle også, men som ga masse overskudd”.²⁹² Høyres Arild Lund uttrykte under behandlingen i komiteen; ”Vi mener det ikke er en kommunal oppgave å sitte som medeier i VK”.²⁹³ Igjen bør det nevnes at brorparten av landets kommuner fortsatt er eiere i kraftsektoren, og vil ta avstand fra slike holdninger til kommunalt eierskap som ble forfektet i Vestfold. Det at Statkraft er et heleid offentlig selskap, sørget for at man her styrte unna konfliktdimensjonen offentlig versus privat eierskap, og bidro til å dempe den politiske debatten.

Eksterne rådgivere

Larvik kommune innhentet ekstern ekspertise fra Wassum Investment Consulting, som i saksdokumentet ble opplyst å være en uavhengig rådgiver i kapitalforvaltningsspørsmål.²⁹⁴ Konsulentselskapet hadde fått i oppdrag å utarbeide en kortfattet rapport med anbefalinger om Larvik kommune burde utnytte sin opsjon.²⁹⁵ Det kan stilles spørsmål ved om denne rapporten ble brukt for å legitimere en beslutning som allerede var tatt av flertallet? I eiermøter i VK skal Larvik-ordføreren ha vært en av de som ivret for opsjonsmuligheten.²⁹⁶

Når det gjaldt verdsettelsen av aksjene var rådgiverne usikre, og uttrykte at det er vanlig å gå ut i markedet for å teste aktørenes betalingsvillighet for å komme fram til den reelle markedsverdien. En slik markedstest var imidlertid umulig. Men de antok at prisen var ”riktig”.²⁹⁷ Rådgiverne mente at det var de økonomiske argumentene som burde veie tyngst, og foretok en sammenligning mellom en forventet årlig avkastning på 6 prosent av hele aksjebeløpet, opp mot årsresultater i VK for årene 1997-1999 og eventuelle utbytter av dette. De konkluderte med at et utbytte fra VK ville ligge langt under det kommunen ville oppnå ved å plassere kapitalen i finansmarkedet.²⁹⁸ Det ble advart om at det var en reell risiko for at Larvik kommune ville få en lavere pris på et senere tidspunkt, dersom de ikke benyttet seg av opsjonsavtalen. Konsulentselskapet anbefalte imidlertid kommunen å vente med å ta avgjørelsen til våren 2001, med den begrunnelse at ”dersom kraftmarkedet endrer seg eller VK skulle gjøre

²⁹² Intervju Øyvind Hunskaar, 11. januar 2014.

²⁹³ Østlands-Posten, 13. oktober 2000.

²⁹⁴ Møteprotokoll Larvik kommune saksnummer 163/00.

²⁹⁵ Rapport Wassum Investment Consulting.

²⁹⁶ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013.

²⁹⁷ Rapport Wassum Investment Consulting, s.6.

²⁹⁸ Ibid., s.7.

disposisjoner som øker verdien av selskapet i tiden fram mot dato for erklæring av opsjonen, vil da kommunen kunne utnytte denne informasjonen i sin vurdering”.²⁹⁹

Rapporten ble skrevet i månedsskiftet juli/august i 2000, i samme tidsrom som representanter fra VK, SKK og Statkraft møttes i det nyopprettede fusjonsutvalget.³⁰⁰ Storselskapet som var i startgropa, hadde verken rådmannen i Larvik eller de eksterne rådgiverne et blikk for. De vurderinger og begrunnelser som ble gitt, tok utgangspunktet i VK og ikke i det fremtidige storselskapet. Det kan fremstå som noe underlig i og med at rådmannen var godt informert om de prosessene som pågikk i VK. Rådmannen var imidlertid av den oppfatning: ”...med de nye rammebetingelsene med ny energilov kan en ikke se at det er noen økonomiske grunner som skulle tale for at kommunen fortsatt burde være eiere av kraftselskap – snarere tvert imot”.³⁰¹ Rådmannen i Larvik var ikke alene i Vestfold om å uttrykke en slik holdning til et krafteier-skap,³⁰² men denne holdningen gikk imidlertid på tvers av de rådende oppfatninger i kommune-Norge for øvrig om kommunalt eierskap i kraftsektoren. Rådmannens argumenter bør oppfattes som retoriske grep, som ble brukt for å underbygge det standpunktet rådmannen forfektet og som hadde til hensikt å overbevise beslutningstakerne om det å selge var det beste alternativet.

Beslutningen tas i Lardal

Lardal som den minste aksjonæren besluttet i april 2001 å benytte seg av opsjonsavtalen. Det var kun Frp som gikk imot å selge aksjene.³⁰³ Tidligere ordfører Rune Høiseth, forteller at beslutningen var nokså problemfri i Lardal. Det som hadde skapt mest politiske bølger var salget av LLE. Høiseth gir uttrykk for at når salget av LLE var gjennomført, så gikk de øvrige beslutningene nærmest av seg selv - ”Det lå i kortene. Når vi landet den første med salget av LLE, så var det en naturlig konsekvens det som kom etter”.³⁰⁴ På spørsmålet om opsjonsavtalens betydning, svarer Høiseth: ”Det var som sa du A, så måtte du si B”. I dette ligger det en erkjennelse om at de tidligere beslutningene la føringer på utfallet om å selge de siste aksjene. Som vi har sett i tidligere beslutninger i Lardal, stilte Frp seg negative til både å selge LLE til VK og til VKs emisjon med Statkraft. Frp i Lardal, som i Larvik, ønsket å finne andre aktuelle kjøpere enn det heleide statlige selskapet.

²⁹⁹ Rapport Wassum Investment Consulting, s. 7.

³⁰⁰ Skjold og Flote (2011), s. 148.

³⁰¹ Møteprotokoll Larvik kommune saksnummer 163/00.

³⁰² Møteprotokoll Lardal kommune, saksnummer 038/01.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Intervju Rune Høiseth, 29. januar 2014.

I rådmannens saksfremlegg i Lardal ble det vist til et foredrag som advokat Roy Slettvold hadde gitt på et eiermøte i januar 2001 for kommunene i Vestfold, med tema: "Valgets kval – skal opsjonen benyttes eller ikke – momenter til vurderingen".³⁰⁵

- Finansielle hensyn – taler for å benytte opsjonen.
- Industrielle hensyn – ikke relevant å tillegge betydning.
- Samfunnsstrategiske hensyn – vurderingssak, men i seg selv neppe grunn for ikke å benytte opsjonen. Kan begrunnes med å holde tilbake noen aksjer for å sikre lokalisering av nettvirksomheten.

Rådmannen foretok ingen egen analyse, men gjenga ordrett Slettvolds alternativer med tilhørende kommentarer. I saksdokumentet føyer rådmannen til at de fra flere kilder i forskjellige fagmiljøer hadde mottatt opplysninger om at opsjonen var meget gunstig for kommunene og at alle anbefalinger gikk ut på at kommunen burde gjøre bruk av opsjonen".³⁰⁶ Det blir ikke gitt opplysninger om hvem disse kildene var. Rådmannen hevdet videre at "... det er ikke en kommunal oppgave å være en industriell investor og binde opp 41 millioner kroner i et aksjeselskap".³⁰⁷ Igjen, som ved de forrige beslutningene, påpekte rådmannen at Lardal hadde en svært anstrengt økonomi - "... der det ikke lenger er samsvar mellom inntekter og utgifter".³⁰⁸ I saksfremlegget ble det opplyst at Lardal ville få en svært liten eierandel, 0,34 prosent i Skagerak Energi, noe rådmannen mente ville medføre at de ikke ville kunne utøve eierinnflytelse. Det ble også lagt vekt på at Statkraft med sine 34 prosent hadde såkalt negativ kontroll, noe som ville bety at viktige avgjørelser måtte godkjennes av Statkraft; "Dette kan virke negativt inn på verdien av aksjene i tiden fremover".³⁰⁹ Det ble ikke gitt noen begrunnelse for denne påstanden.

Rådmannens innstilling var det beslutningsgrunnlaget politikerne i Lardal skulle forholde seg til, og som dannet grunnlaget for det valget de skulle ta. Beslutningsgrunnlaget fremstår ikke som fullstendig, og bærer preg av ensidig informasjon. Det ble ikke foretatt noen vurderinger i forhold til alternativet om ikke å selge, men kun en oppramsing av argumenter som gikk i favør av å selge. Rådmannens innstilling var nødvendigvis ikke avgjørende for beslutningsutfallet, men et mer balansert beslutningsgrunnlag kunne derimot ha bidratt til en mer informert

³⁰⁵ Møteprotokoll Lardal kommune, saksnummer 038/01.

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ Ibid.

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Ibid.

beslutning. Sett i lys av Høiseths uttalelser om at salget ble sett på som en naturlig konsekvens og har du sagt A, så bør du si B, gir grunn til å tro at politikerne i Lardal allerede hadde bestemt seg i forbindelse med emisjonsbeslutningen et år tidligere.³¹⁰

Aktørers posisjoner og interesser

Rådmennene i Vestfold var positivt innstilt på å utnytte opsjonen, og presenterte typiske rådmannsperspektiver i sin argumentasjon. I saksfremlegget i både Larvik og Lardal, ble argumenter benyttet som støttet opp om aksjesalget. I den rasjonelle modellen, hvor alle alternative løsninger med deres konsekvenser skal være belyst og utredet, kan ikke sies å være innfridd. Det er mangel på motargumenter, og alternativet om å fortsette som eier ble ikke reelt utredet. En rådmann har som oppgave å få driftsbudsjettet til å gå opp, og dersom inntekter uteblir må det tas upopulære avgjørelser. Det er derfor ikke overraskende at rådmennene øynet muligheten til å få tilført ekstra midler til drift i de kommende budsjettår. Kommunenes nyopprettede "Kraftfond", hadde allerede fått tilført betydelige beløp gjennom salget av det lokale nettselskapet og ved eieruttaket i forbindelse med emisjonen. For Larviks del innebar dette siste aksjesalget, at "Kraftfondet" ble doblet til cirka 1,4 milliarder kroner. De råd som Slettvoll ga på eierseminaret i januar i 2001, kan ha gitt noen rådmenn argumenter som de kunne bruke for å legitimere et standpunkt de allerede hadde tatt.

Ordførernes interesser for benyttelse av opsjonsavtalen, kan ses på som den siste krona på verket. Ordførerne i Larvik og Lardal, henholdsvis Ap-ordfører Høiseth og Høyre-ordfører Riise Jenssen, var begge innstilt på å benytte seg av opsjonsavtalen. Begge hadde gjennom det siste året vært deltagere på eiermøter i VK, og hadde inngående kjennskap til avtaleverket med Statkraft og SKK. Når opsjonsavtalen kom til politisk behandling, forteller informantene at det var lite debatt omkring beslutningen. Saken seilte igjennom, uten de helt store innsigelsene. Bortsett fra i Larvik, hvor det var uenigheter omkring tidspunktet for når avgjørelsen skulle tas. De fleste representantene, uavhengig av politisk parti, så med glede på de midlene kommunen ville bli tilført. Det å få et betydelig beløp som kommunen selv kunne forvalte, fremsto som mer fristende enn det å bli med som medeier i det nye storselskapet.

Rådgivernes interesser er det imidlertid vanskeligere å si noe sikkert om. Flere av informantene forteller at kommunene ble kontaktet av ivrige finansrådgivere som gjerne ville bistå med

³¹⁰ Intervju Rune Høiseth, 29. januar 2014.

plasseringer av ”kraftpengene”. Rådmannen i Lardal opplyste i saksdokumentet, at de hadde fått råd fra flere kilder om at det var lurt å selge seg ut. Det som konsulentfirmaet Wassum Investment Consulting kom fram til, stemmer overens med det bilde som Slettvoll tegner av situasjonen i kraftsektoren på tidspunktet som salgsbeslutningen ble tatt. Slettvoll forteller at han i møte med eierne i Vestfold fikk inntrykk av at stemningsleie var at det å drive kraftselskap ikke var en offentlig oppgave. Og at eierne med den nye lovgivningen så på dette som en hvilken som helst annen investering.³¹¹ Dette synet bekreftes av uttalelser fra flere av informantene, Hontvedt forteller: ”Jeg slåss med omkvedet om ikke å selge arvesølvet, men mitt svar på det er - for det første kjennetegnes arvesølv av en naturgitt varig verdi. Men dette aksjeselskapet har ikke en naturgitt varig verdi. Jeg definerte vårt eierskap her på samme måte som jeg da og senere definerte vårt eierskap inn i aksjemarkedet generelt”.³¹² Hontvedt så derfor denne situasjonen som en mulighet til å få en god pris og få omsatt disse verdipapirene til klingende mynt - ”Risikoen ved å la det stå i selskapet mente jeg var like stor eller større, enn å få verdiene ut og plassere dem i fast eiendom eller bank”.³¹³ Hontvedt er dessuten av den oppfatning at kommuner ikke er gode eiere,³¹⁴ som er et syn Riise Jenssen deler: ”Det er ikke riktig at lokale folkevalgte, uten nødvendig kunnskap og erfaring, skal forvalte så store ressurser. Dette måtte overlates til profesjonelle å håndtere”.³¹⁵ Igjen bør det nevnes at brorparten av landets kommuner og fylker fortsatt er sterkt inne på eiersiden i kraftsektoren, og deler ikke de oppfatninger som ble forfektet av den politiske og administrative ledelse i kommunene i Vestfold.

Slettvoll blir av flere informanter utpekt som svært sentral i prosessen. Per-Eivind Johansen beskriver Slettvoll som dyktig, sosial og flink til å prate ”En du får tillit til. Slettvoll ga råd, og slike råd har man lett for å stole på”.³¹⁶ Dette var ifølge Johansen både råd som omhandlet formaliteter og om de burde selge. Slettvoll hadde under forhandlingene med Statkraft bidratt til at opsjonsavtalen ble et element i emisjonsavtalen. Helge Skudal, økonomisjef og ansvarlig for Statkrafts ekspansjon, var også til stede på eiermøtet i Vestfold i januar 2001, han anser Slettvoll som en pådriver i prosessen og forteller: ”Jeg var passiv deltager og imponert over Slettvolds grundige og objektive analyse”.³¹⁷ Slettvoll ser ut til å ha hatt stor påvirknings-

³¹¹ Intervju Roy Slettvoll, 15. januar 2014.

³¹² Intervju Nils Henning Hontvedt, 17. januar 2014.

³¹³ Ibid.

³¹⁴ Ibid.

³¹⁵ Telefonintervju Øyvind Riise Jenssen, 18. februar 2014.

³¹⁶ Intervju Per-Eivind Johansen, 7. januar 2014.

³¹⁷ Telefonintervju Helge Skudal, 9. januar 2014.

kraft på eierkommunenenes oppfatninger om deres eierskap til kraftsektoren. Slettvold forteller: ”Rundt årtusensskifte var det ikke et spørsmål om hvor mye utbytte du skulle få av produksjonsselskapet. Det de tjente penger på var i og for seg nettselskapene som hadde lovbestemte tariffer”.³¹⁸ Ifølge Slettvold var hovedutfordringene for eierkommunene rundt om i Norge, at kraftselskapene på dette tidspunktet var mer til bekymring enn at det skulle ligge en mulighet for inntjening her. Slettvold påpeker: ”Når du først hadde fått dette som en konkurranseutsatt næring i fanget, så var det mer et spørsmål på den tiden, hvilke risiko hadde kommunene for faktisk å måtte skyte inn penger i virksomheten sin”.³¹⁹ Slettvold mener at beslutningen om å selge aksjeandelene i Skagerak Energi, berører noe prinsipielt, og spør: ”Er egentlig en kommune en god eier for en risikoutsatt kraftbedrift?”. I dag mener han at svaret er gitt, det er de ikke, for slik Slettvold ser det evner ikke kommunene å tilføre selskapene ressurser. Når det gjelder Vestfold-kommunes utsalg har han følgende kommentar: ”Det var ren lykke”.³²⁰

De råd som Slettvold ga på eiermøtet i januar 2001, kan ha vært sentrale for beslutningsutfallet i eierkommunene. Larvik hadde imidlertid allerede tatt sin avgjørelse, mens rådmannen i Lardal brukte Slettvolds råd eksplisitt i beslutningsgrunnlaget. Det er imidlertid mye som taler for at flere av kommunene allerede under behandlingen av emisjonssaken, hadde en formening om at de kom til å benytte opsjonsavtalen. Eksempelvis Hontvedt, opplyser at han tidlig i prosessen, allerede under salget av Borre Energi, hadde en klar oppfatning om at Borre kommune skulle selge seg helt ut.³²¹ Spørsmålet er om Slettvolds foredrag ”valgets kval, skal opsjonen benyttes eller ikke – momenter til vurderingen” fungerte som en beleilig støtte for ordførere som allerede var innstilt på å selge, eller om hans vurderinger direkte påvirket deres syn? Det kan ha vært et både og. Det var nødvendigvis ikke slik at alle de 15 eierkommunene politiske og administrative ledelse hadde en like klar oppfatning om at de ville selge seg helt ut, slik Hontvedt gir uttrykk for.

I forbindelse med avgjørelsen om å benytte opsjonen, var Slettvold i Sande kommune i mars 2001 for å gi informasjon til kommunestyret om mulighetene kommunen hadde.³²² På spørsmålet om hvordan dette møte kom i stand, opplyser Ap-ordfører Karl Einar Haslestad at dette

³¹⁸ Intervju Roy Slettvold, 15. januar 2014.

³¹⁹ Ibid.

³²⁰ Ibid.

³²¹ Intervju Nils Henning Hontvedt, 17. januar 2014.

³²² Sande kommune. Invitasjon til informasjonsmøte med Roy Slettvold. 16. februar 2001.

var et tilbud fra VK.³²³ Det ble i invitasjonen opplyst at Slettvold under hele prosessen med samling, oppkjøp og fusjon hadde vært eiernes rådgiver, og at Slettvold hadde meget god innsikt i kraftbransjen. Dette vitner om at Slettvold hadde stor tillit, og hans råd ble ansett som verdifulle. Den informasjonen som Slettvold ga beslutningstakerne, fremstår som en del av beslutningsgrunnlaget for politikerne i Sande. I mai 2001 gikk et samlet kommunestyre i Sande inn for å utnytte opsjonen.³²⁴

VK-direktør Hanssen tror det var en dominoeffekt som inntraff i Vestfold, der de store eierne tidlig ga signaler om at de ønsket å selge seg helt ut og de andre fulgte etter. ”Det tror jeg fikk mye utslag for de små, de skjønte da at de ble sittende med en forsvinnende liten andel i et nytt selskap, som de ikke hadde noen innflytelse i”.³²⁵ Hontvedt bruker derimot ”mental smitteeffekt” på det som skjedde i Vestfold. Deltagelse i eiermøter i VK der alle fikk den samme informasjonen, og hvor ordførerne seg i mellom kan ha påvirket hverandre, kan ha bidratt til denne mentale smitteeffekten som Hontvedt snakker om.

Skal, skal ikke? – det psykologiske rundt opsjonsavtaler

Denne type opsjon som eierkommunene i Vestfold hadde inngått med Statkraft, vil alltid være forbundet med en viss grad av usikkerhet. Det å si nei til en avtale som fremstår som lukrativ, kan i seg selv være en avgjørende faktor for at beslutningstakere velger å benytte seg av den. VK-direktør Hanssen mener at en av de faktorene som gjorde at kommunene valgte å selge, omhandlet frykten for å si nei til en avtale som de anså som god. ”Jeg tror også de var redde for at hvis de ikke solgte nå, så ville de ikke ha noen likviditet i den aksjen, for da kom Statkraft tungt inn, og hvem ville kjøpe den aksjen da? Da kunne Statkraft bestemme prisen senere, og da kunne det fort bli en dårligere pris. Eller så måtte de sitte med den, og da fikk de ikke solgt aksjene”.³²⁶ Denne frykten kommer til uttrykk i saksfremlegget fra rådmannen i Sande: ”Vi kjenner prisen nå, men ikke framtida. Det vil dessuten trolig ikke være andre kjøpere enn Statkraft, og dette vil kunne være ugunstig for framtidig prisfastsetting. Hvis en skulle velge ikke å selge, bør en legge an et langsiktig perspektiv og også være forberedt på år med lavt aksjeutbytte”.³²⁷ Usikkerheten knyttet til muligheten til å selge på et senere tidspunkt, var trolig et viktig element for beslutningsutfallet.

³²³ Telefonsamtale Karl Einar Haslestad, 13. mars 2014.

³²⁴ Møteprotokoll Sande kommune, saksnummer 0019/01.

³²⁵ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013.

³²⁶ Ibid.

³²⁷ Møteprotokoll Sande kommune, saksnummer 0019/01.

Kraftfondets betydning

I forbindelse med salget av de resterende aksjene, ble det i beslutningsgrunnlaget henvist til "Kraftfondet".³²⁸ Kommunene hadde etter salget av det lokale nettselskapet og i forbindelse med emisjonen med Statkraft fått tilført betydelige beløp - dette var midler som allerede var plassert i kommunenes "Kraftfond". I beslutningsgrunnlaget ble "Kraftfondet" sidestilt med et videre eierskap i Skagerak Energi. Hontvedt forteller at han anså dette eierskapet som et hvilket som helst verdipapir,³²⁹ og rådmannen i Sande påpekte: "Vår aksjepost i VK bør nå vurderes som en finansformue som vi ønsker størst mulig avkastning på. Det er mulig at kraftbransjen kan gi like god avkastning som andre plasseringsmuligheter, på lang sikt. På kort sikt går de fleste vurderinger i retning av lavere avkastning...".³³⁰ I Sandefjord var oppfatningen den samme, der la rådmannen fram to hovedalternativer: "Selge aksjene og plassere formuen langsiktig med moderat risiko eller beholde aksjene og satse på løpende avkastning fra driften og verdistigning på aksjene".³³¹ Rådmannen i Sandefjord mente salgsalternativet var det som hadde den laveste risikoen, og som var i tråd med det kraftfondet som kommunen allerede hadde opprettet - "For å snu perspektivet vil rådmannen påpeke at det ut fra en risikovurdering ville det vært helt utenkelig for kommunen å kjøpe aksjer for 700 millioner kroner i Skagerak Energi. Risikovurderingen bør egentlig være den samme enten man står i en salgs- eller kjøpeposisjon".³³²

Det å være eier i et kraftselskap ble i Vestfold sidestilt med det å eie en hvilken som helst aksje. Når kommunene med sine nyopprettede "Kraftfond" så for seg en årlig avkastning på minimum 6 prosent, var det et regnestykke som beslutningstakerne kunne forholde seg til, og som det attpåtil var mulig å budsjettere med i økonomiplanen. Paul Hellenes, økonomisjef i Larvik kommune, forteller at man så at finansmarkedet ga en høy avkastning, et sted mellom 6-10 prosent, mot en avkastning i kraftselskaper på mellom 0,5 til 1 prosent.³³³ "Kraftfondet" kan dermed ha vært den utløsende årsaken for å benytte opsjonsavtalen. På samme møte som opsjonsavtalen ble behandlet i Larvik, ble strategien for forvaltning av "Kraftfondet" vedtatt,³³⁴ der det ble besluttet at den årlige avkastningen skulle disponeres over kommunens års-

³²⁸ Møteprotokoll Larvik kommune saksnummer 163/00, Lardal saksnummer 038/01, Sande saksnummer 0019/01, Sandefjord saksnummer 020/01.

³²⁹ Intervju Nils Henning Hontvedt, 17. januar 2014.

³³⁰ Møteprotokoll Sande kommune, saksnummer 0019/01.

³³¹ Møteprotokoll Sandefjord kommune, saksnummer 020/01.

³³² Ibid.

³³³ Telefonsamtale Paul Hellenes 2. desember 2013.

³³⁴ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 177/00.

budsjett. Med den nye kommuneloven som trådte i kraft fra 1993, ble kommunene pålagt å drive aktiv finansforvaltning,³³⁵ noe som var en forutsetning for at kommunene kunne plassere kommunale midler i denne type fond, men lovendringene kan også ha bidratt til at lokalpolitikkerne så på det å forvalte midlene i et "Kraftfond" som et reelt alternativ for å styrke kommunens fremtidige inntekter. "Kraftfondet" i Larvik ble døpt; Larvik kommunes primæroppgavefond, som tydeliggjør hva overskuddet skulle brukes til, noe som kan ha bidratt til oppslutningen om "fondstankegangen".

Ikke kultur for å samarbeide

Vestfold-kommunene er ikke kjent for utstrakt samarbeid, men i denne prosessen ble ordførerne i Vestfold samstemte. Hanssen er i dag styreleder for Vestfoldmuseene, og forteller at han møter mange av de samme utfordringene der, som han opplevde som VK-direktør. "Du har bykampen i Vestfold; Lite samhold, for dårlig samarbeid".³³⁶ Det at det i Vestfold-sammenheng er spesielt at man blir enige, har tidligere ordfører i Larvik Riise Jenssen følgende kommentar til: "Bare gulrøttene blir store nok...".³³⁷

7.1 Det teoretiske perspektivet i forhold til beslutning 3

Beslutningsfaser

Det å dele en beslutningsprosess inn i ulike faser, bidrar til å gjøre det mer oversiktlig og gjør det samtidig enklere å identifisere hvilke aktører som var aktive i de ulike fasene. En slik inndeling i faser gir inntrykk av at de ulike fasene bygger logisk på hverandre, men det er nødvendigvis ikke slik at den ene fasen gjennomføres før neste begynner. Det kan være at man først har en løsning, for deretter å koble det på et problem.³³⁸ Beslutningen om å benytte opsjonsavtalen med Statkraft, var en selvstendig beslutning som ble tatt i hvert enkelt kommunestyre. Det er imidlertid mye som taler for at det er noen faktorer som er felles, i og med at beslutningsutfallet ble det samme i samtlige kommuner. Tidligere beslutninger som kommunene hadde tatt vedrørende sitt eierskap til kraftsektoren, kan ha lagt føringer for utfallet om å benytte opsjonen. Særlig opprettelsen av såkalte "Kraftfond" ser ut til å ha spilt en avgjørende rolle.

³³⁵ Aastvedt og Mauland (2008), s. 1.

³³⁶ Intervju Hans A. Hanssen, 17. desember 2013.

³³⁷ Telefonintervju Øyvind Riise Jenssen, 18. februar 2014.

³³⁸ Kingdon (2011), s. 78.

Larvik kommune tok beslutningen om aksjesalget allerede i november 2000, mens Lardal ventet til april 2001. Beslutningsprosessen i Larvik startet umiddelbart etter at emisjonen med Statkraft var en realitet. Initiativet ble tatt allerede i forbindelse med behandlingen av emisjonen med Statkraft. I avtaleverket var det innbakt en opsjonsavtale, hvor eierkommunene var sikret retten til å selge de resterende aksjene til Statkraft innen utgangen av juni 2001. Policyutformingen var i stor grad prisdelt opsjonsavtalens innhold, men de respektive rådmenn skulle med utgangspunkt i dette avtaleverket legge frem sak for kommunestyrene. Det er å forvente at en innstilling til kommunestyret innholdt vurderinger for og imot en eventuell benyttelse av opsjonsavtalen. Larvik kommune valgte å innhente ekstern ekspertise, som ble begrunnet med et ønske om å gi politikerne et så godt beslutningsgrunnlag som mulig.³³⁹ Spørsmålet er imidlertid om rapporten ble brukt til å legitimere en avgjørelse som allerede var tatt?

I Lardal kommune ble det ikke innhentet et slikt eksplisitt eksternt råd, men rådmannen i Lardal henviste til et fordrag som ble gitt av VKs advokat på et eiermøte i januar 2001.³⁴⁰ Begge rådmennene gikk inn for at opsjonen burde benyttes, og argumentene som ble brukt var av økonomisk art. Rådmennene hadde ingen argumenter som gikk i favør av å fortsette eierskapet, men rådmannen i Larvik hadde i saksfremlegget et avsnitt om at man eventuelt kunne vurdere å beholde noen av aksjene – dersom dette var et omforent ønske fra eierkommunene i Vestfold. Da kunne eierkommunene opptrådt samlet, og på den måten sikret innflytelse i selskapet.³⁴¹ Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om rådmannens innstilling og de eksterne rådene hadde noen innvirkning på beslutningsutfallet? Var beslutningen om å selge seg helt ut egentlig allerede tatt våren 2000, i forbindelse med emisjonen med Statkraft? Uttalelser fra flere informanter peker i den retning, eksempelvis Høiseths kommentar om at dette var en naturlig konsekvens og hadde du sagt A, så måtte du si B.³⁴²

Policyvindu og policyentreprenører

For å forstå hvorfor policyvinduet åpnet seg for å selge de resterende aksjene til Statkraft, er det nødvendig å se denne beslutningen i lys av de øvrige beslutningene som eierkommunene fattet omkring eierskapet til kraftsektoren. Det å selge det lokale energiverket fremstår som den vanskeligste beslutningen for eierkommunene, fordi det var det lokale nettselskapet som ble ansett som kommunenes arvesølv. Eierskapsfølelsen til kraftsektoren var i stor grad knyt-

³³⁹ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 163/00.

³⁴⁰ Møteprotokoll Lardal kommune, saksnummer 038/01

³⁴¹ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 163/00.

³⁴² Intervju Rune Høiseth, 29. januar 2014.

tet til egen virksomhet, og hvor VK ble sett på som et nødvendig ”onde” som kraftleverandør. Eierkommunene eide VK sammen, men selskapsstyringen som VK hadde utøvd, hadde gitt grobunn for et ambivalent forhold mellom selskapet og eierne. Når Hanssen overtok sjefsstolen i 1998, var samarbeidsklimaet det første han tok fatt på. Høsten 1999 dukket Statkraft opp som en mulig samarbeidspartner, som så satte fart på en rekke prosesser i VK.

I kapittel 6 ble det gjort rede for hvordan opsjonsavtalen kan forstås som et resultat av tilfældigheter. I forbindelse med emisjonen var det noen toneangivende aktører i eiermøter i VK som øynet muligheten for å selge seg helt ut, og Hanssen og Slettvoll lanserte opsjonsavtalen som en mulig løsning på dette ønsket. I forbindelse med den siste beslutningen, er det trolig dette policyvinduet som fortsatt sto åpent. Vinduet kunne ha blitt lukket, dersom nye opplysninger hadde dukket opp som ville rokket ved de rådende oppfatninger i perioden fra opsjonsavtalen ble inngått til avtalen ble benyttet. I forbindelse med emisjonssaken, fremstår Hanssen og Slettvoll som sentrale policyentreprenører, og det virker som disse aktørene fortsatt hadde en aktiv rolle i forhold til beslutningen om å selge de resterende aksjene. VK arrangerte i januar 2001 et eiermøte der Slettvoll ga eierne råd om hva de kunne gjøre. Lokalt opptrådte ordførerne og de respektive rådmenn som policyentreprenører, gjennom aktiv påvirkning i beslutningsgrunnlaget. I tillegg ble Slettvoll brukt lokalt til å holde foredrag for lokalpolitikere.³⁴³

Beslutningsmodeller

Det rasjonelle beslutningsparadigmet forutsetter at beslutningstakerne har all nødvendig informasjon før de fatter en beslutning, med en forventning om et klart forhold mellom det som anses som målet og det som er det beste middelet for å nå dette målet. I de tidligere beslutningene som ble fattet omkring VK, var det VK-ledelsen som foretok de inngående vurderinger av ulike alternativer og deres konsekvenser, og pekte ut det som fremsto som det beste alternativet for selskapets fremtid. I denne beslutningen er det imidlertid opp til hver enkelt kommune å foreta konsekvensutredninger av de alternativene som forelå. Eierkommunene hadde i prinsippet to valg, enten benytte seg av opsjonsavtalen eller ikke. Dersom målet for beslutningen var å utløse en stor sum med penger, ville salget av aksjene fremstå som et alternativ for å innfri dette målet. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om beslutningstakerne hadde en fullstendig oversikt over de ulike alternativenes konsekvenser. Informanter har for-

³⁴³ Sande kommune, invitasjon til informasjonsmøte med Roy Slettvoll. 16. februar 2001.

talt at det var stor usikkerhet knyttet til kraftprisene og prognosene framover. De eksterne rådgiverne som ga råd til Larvik kommune, sammenlignet VKs årsresultater for de foregående år med hva kommunen eventuelt kunne forvente å få ved å plassere pengene i finansmarkedet. Spørsmålet er om det er riktig å skue bakover i tid, for en beslutning som skal tas for fremtiden? Dessuten virker det noe underlig å bruke VK som sammenligningsgrunnlag. Det nye selskapet satset på å bli et av landets ledende innenfor energiforsyningen i Norge.

Herbert Simons idé om begrenset rasjonalitet,³⁴⁴ kan være betegnende på beslutningsprosessene i Vestfold-kommunene. I dette ligger det at beslutningstakerne ikke har muligheten til å velge den optimale løsningen, fordi de ikke har full oversikt over alle løsningsalternativer og deres konsekvenser, og slår seg derfor som oftest til ro med den løsningen som fremstår som tilfredsstillende. På tidspunktet da beslutningen ble tatt var strømprisene lave. Det nyfusjonerte selskapet, Skagerak Energi, var i startgropa, og var så vidt lansert da beslutningen om å selge seg ut ble tatt i samtlige eierkommuner. Året etter at Vestfold-kommunene hadde solgt seg ut steg strømprisene, og i 2003 var prisene rekordhøye. På Oslo Børs var det samtidig tegn til uroligheter. I 2000 var det en betydelig oppgang med den beste hovedindeksen noen sinne i september 2000. Inngangen til 2001 begynte imidlertid dårlig, og i løpet av de første seks månedene i 2001 falt hovedindeksen med 8 prosent.³⁴⁵ Dagens Næringsliv skrev i slutten av juli 2001, "Verste børsutvikling på 15 år".³⁴⁶ Uroligheter i finansmarkedet pågikk samtidig som beslutningstakerne skulle beslutte om de ville benytte opsjonen eller ikke. Det ser imidlertid ikke ut til at uroen på børsen påvirket beslutningstakernes forventninger om høyere avkastning fra det nyopprettede "Kraftfondet", enn eventuelle fremtidige utbytter fra eierskapet i Skagerak Energi.

Det kan stilles spørsmål ved om beslutningsgrunnlaget til politikerne var fullstendig, og om informasjonen beslutningstakerne fikk var ensidig. I saksfremlegget fra rådmannen i Larvik og Lardal, manglet det motargumenter. Det er underlig at ikke det nyopprettede selskapet ble viet noe oppmerksomhet. Fokuset i denne saken var fortsatt rettet mot VK, et selskap som opphørte å eksistere fra 1. januar 2001. Når Larvik tok sin beslutning i november 2000, var den forestående fusjonen med SKK ingen hemmelighet.³⁴⁷ Det ser imidlertid ikke ut til at

³⁴⁴ Flaa m.fl. (1995), s. 168.

³⁴⁵ Oslo Børs, historikk totalindeksen (TOTX) 1983-2001.

³⁴⁶ Dagens Næringsliv, 27. juli 2001.

³⁴⁷ Fusjon mellom VK og SKK ble forelagt eierkommunene i november 2000, Borre kommune saksnummer, 144/00.

Larvik kommunestyre behandlet fusjonssaken som ble forelagt eierkommunene for endelig avgjørelse i november 2000.³⁴⁸ Som vi har sett i de tidligere beslutningene var det kun fokus på penger, med det stadige tilbakevendende argumentet om stram kommuneøkonomi. For beslutningstakerne kan den informasjonen de fikk om hvordan pengene skulle forvaltes gjennom kommunens "Kraftfond", ha fremstått som fornuftig og forutsigbart, med regneoperasjoner som garanterte minimum 6 prosent avkastning.³⁴⁹

I motsetning til den rasjonelle modellen, fremstår beslutningsprosessen i garbage-canmodellen som preget av mangfold, usikkerhet og med rasjonalitetsbegrensinger. Det er utvilsomt at det var knyttet usikkerhet til denne beslutningen - ingen kunne spå inn i fremtiden, og ikke minst var det en viss frykt forbundet med å takke nei til opsjonsmuligheten. Det psykologiske i forbindelse med slike opsjonsavtaler, kan ha vært en medvirkende faktor til at politikerne ikke turte å si nei til en avtale som de oppfattet som god. I garbage-canmodellen fremheves betydningen av tilfeldigheter og riktig "timing",³⁵⁰ og det er mye som taler for at opsjonsavtalen kom til som følge av tilfeldigheter. Det var ingen selvfølge eller nødvendighet, at opsjonsavtalen ble en del av det samlede avtaleverket med Statkraft. I dette perspektivet blir beslutninger til gjennom et sammenfall av hendelser, og hvis problemet hadde dukket opp på et annet tidspunkt, kunne det kanskje ha blitt et annet utfall.³⁵¹ Dersom strømprisene hadde begynt å stige kraftig i opsjonsavtalens varighet, kunne det ha röknet ved politikernes oppfatninger om det å være eiere i kraftsektoren.

I den inkrementelle modellen blir beslutningen sett på som en prosess som skjer skrittvis, og hvor tidligere beslutninger legger føringer for fremtidige valg. I dette perspektivet har ikke beslutningstakerne på forhånd en like klar målsetting og kontroll over utfallet.³⁵² Begrepet "muddling through" ble lansert av Lindblom for å beskrive situasjoner hvor beslutningstakerne ikke har nok informasjon som grunnlag for å ta rasjonelle beslutninger.³⁵³ De prosessene som Vestfold-kommunene sto oppe i perioden 1999-2001, var relativt omfattende og komplekse, og hvor den samlede "policy" kan oppfattes som avgjørende for den politiske tilslutningen til de endringene som VK lanserte for selskapet. Så sent som i 1995 hadde eierkommunene takket nei til VKs samlingsforsøk av de lokale nettselskapene. Det er lite trolig at

³⁴⁸ Mail Bente Holmen arkivmedarbeider i Larvik kommune, 17. mars 2014.

³⁴⁹ Møteprotokoll Larvik kommune, saksnummer 177/00.

³⁵⁰ Howlett m.fl. (2009), s. 151

³⁵¹ Østerud (2007), s. 42

³⁵² Flaa m.fl. (1995), s. 186.

³⁵³ Lindblom (1959), s. 81.

noen på det tidspunktet ville trodd at Vestfold-kommunene seks år senere ikke skulle ha eierinteresser overhode i kraftsektoren. Det første skrittet ble tatt når eierkommunene sa seg villig til å selge det lokale nettselskapet til VK, og når neste skritt var tatt – emisjonen med Statkraft, så fremstår ikke det siste skrittet det å selge de resterende aksjene, lenger like drastisk. Høiseth mente det var en naturlig konsekvens og ”Har du sagt A så får du si B”.³⁵⁴ I løpet av en kort periode endret beslutningstakernes oppfatning om kommunenes eierskap til kraftsektoren seg, der de ikke lenger anså energiforsyning som en kommunaloppgave. Eierforholdet til kraftsektoren var blitt omdannet til en aksjeandel som var til salgs.

Inkrementalisme kan også benyttes som en bevisst strategi for aktører som jobber for en bestemt løsning.³⁵⁵ VK-ledelsen ønsket å få gjennomslag for en bestemt strategi, og var avhengig av tilslutning fra eierne. Det er mye som taler for at Hanssen og Slettvold benyttet inkrementalisme som en bevisst strategi. Eierstrukturen i VK med 15 eierkommuner, innebar at endringer måtte passere i hvert enkelt kommunestyre. Når politiske beslutninger som oftest er preget av marginale endringer, fordi beslutningstakere ofte vegrer seg mot radikale forandringer,³⁵⁶ vil det å benytte inkrementalisme som bevisst strategi være et alternativ for å bevege saken i retning av det som noen aktører oppfattet som det foretrukne. Opsjonsavtalen kan oppfattes som et sidespor, og ikke en del av den opprinnelige strategien for VK. Men det strategiske grepet VK-ledelsen tok for å få gjennomslag for endringer i selskapet, med hyppig bruk av eiermøter som påvirkningskanal, kan ha bidratt til at ordførernes oppfatninger om eierskapet i kraftsektoren endret seg og at det å selge seg helt ut ble oppfattet som en naturlig konsekvens av de beslutningene som allerede var tatt.

Oppsummering

Larvik kommune besluttet allerede i november 2000, et halvt år før opsjonsfristen utløp, å benytte seg av opsjonsavtalen med Statkraft. Utover våren 2001 valgte de øvrige 14 eierkommunene det samme beslutningsutfallet. Det at samtlige eierkommuner valgte å benytte seg av opsjonsmuligheten, taler for at det er noen faktorer som er felles. Det er mye som tyder på at VK-ledelsen benyttet inkrementalisme som bevisst strategi for å få eierne med på de omfattende endringene for selskapet. Opsjonsavtalen kan oppfattes som et sidespor som dukket opp underveis i emisjonsforhandlingene med Statkraft, og var ikke en del av den opprin-

³⁵⁴ Intervju Rune Høiseth, 29. januar 2014.

³⁵⁵ Kingdon (2011), s. 90.

³⁵⁶ Ibid.

nelige helhetlige planen som var utarbeidet av ledelsen i VK. I beslutningsgrunnlaget til kommunestyret ble det å være eiere i Skagerak Energi, sidelest med en hvilken som helst aksjepost. Det var en utbredt oppfatning i Vestfold-kommunene om at kraftverdiene ville kaste mer av seg dersom de ble plassert i finansmarkedet. Kommunene hadde i forbindelse med salget av det lokale nettselskapet og ved eieruttaket i forbindelse med emisjonen, plassert de innkomne midlene i et såkalt "kraftfond". Med salget av de resterende aksjene ble dette "kraftfondet" ytterligere styrket, og med en forventet avkastning på minimum 6 prosent ga beslutningstakerne en forestilling om forutsigbarhet, der avkastningen kunne budsjetteres inn i de kommende budsjettår. Den nye kommuneloven hadde pålagt kommunene å drive aktiv finansforvaltning, og med stram kommuneøkonomi ble behovet for å finne mulige inntektskilder koblet på det å utløse kraftverdiene.

Kapittel 8.0 Konklusjon

Formålet med denne studien har vært å søke svar på hvorfor samtlige kommuner i Vestfold valgte å selge seg ut av kraftsektoren i 2001, gjennom en casestudie av noen få strategiske utvalgte enheter. Beslutningsprosessene er hovedsakelig blitt belyst med Larvik og Lardal som caser, henholdsvis den største og den minste aksjonæren i Vestfold Kraft (VK). For å styrke studiens generaliserbarhet, valgte jeg å dra veksler på noen aspekter ved beslutningsprosessene i Sandefjord, Horten og Sande. I tillegg er det blitt lagt vekt på å undersøke deler av beslutningsprosessene som foregikk i selskapet VK, blant annet eiermøtenes betydning der en liten gruppe aktører fikk anledning til å legge premissene for beslutningene som skulle tas i eierkommunene. For å belyse forskningsspørsmålet har jeg benyttet politisk beslutningsteori, men den teoretiske tilnærmingen har vært eklektisk i formen, det vil si at jeg ikke har forsøkt å besvare forskningsspørsmålet ved hjelp av en bestemt teori. Det å veksle mellom ulike modeller har gjort det mulig å se beslutningsprosessene fra flere vinkler, noe som er en styrke for å nærme seg et så klart bilde som mulig av det som faktisk skjedde.

8.1 Studiens hovedfunn

Det å selge de resterende kraftaksjene i Skagerak Energi til Statkraft i 2001, må ses i sammenheng med flere beslutninger som ble fattet omkring Vestfold-kommunenes organisering av kraftforsyningen mot slutten av 1990-tallet. I beslutningenes kjerne sto VK - kraftselskapet som kommunene i Vestfold eide sammen. Høsten 1999 ble det innledet samtaler om en mulig fusjon mellom VK og SKK med Statkraft på eiersiden, som følge av dette ble det satt i gang en rekke prosesser i VK; oppkjøp av de siste nettselskapene, rettet emisjon mot Statkraft og fusjonen med SKK. Dette var beslutninger som overlappet i tid og rom, og som ser ut til å ha påvirket hverandre gjensidig. Paradigmeskiftet i organiseringen av norsk elforsyning er et viktig bakgrunnstykke for å forstå hvorfor det rundt årtusensskiftet åpnet seg et policyvindu for å selge seg helt ut av kraftsektoren i Vestfold.

Den restriktive utbyttepolitikken som flere lokale nettselskaper i Vestfold opererte med til langt ut på 1990-tallet, blir av flere informanter oppfattet som en medvirkende faktor for at de gikk inn for å selge nettselskapet. De lokale nettselskapene hadde en solid økonomi og penger på bok, uten at kommunene fikk ta del i overskuddet. Dette var på et tidspunkt da kommuneøkonomien ble oppfattet som svært anstrengt. Den nye energiloven som introduserte markeds konkurranse, bidro videre til en gradvis endring i lokalpolitikernes oppfatninger om

kommunens samfunnsansvar i kraftforsyningen. Denne holdningsendringen er sentral for å forstå hvorfor beslutningstakerne i Vestfold-kommunene valgte å selge kraftverdiene. For lokalpolitikerne var det beslutningen om å selge det lokale nettselskapet som ble viet mest oppmerksomhet - og som ble ansett som arvesølvet. Emisjonen med Statkraft og en eventuell fusjon med SKK, vekket ikke den helt store debatten - de færreste lokalpolitikere hadde kjennskap til VK. Det var ordførerne som stilte på eiermøter og i selskapets generalforsamling, og flere ordførere satt også i styret i VK. Det var disse aktørene VK-ledelsen og advokaten valgte å forholde seg til, og som de fikk anledning til aktivt å påvirke. Det var deretter opp til ordførerne og deres rådmenn å lose beslutningene igjennom lokalt. Samtlige nettselskap ble solgt til VK, selv om de siste oppkjøpene, LLE og SrE, ble dyrere enn det som var avtalt gjennom den såkalte "Tønsberg-modellen". Eierne av LLE og SrE valgte å legge selskapet ut på anbud, og sikret seg dermed en høyere pris. Gjennom deltagelse i eiermøter, hadde ordførerne inngående kjennskap til hva som skjedde omkring VK – og de visste at VK hadde Statkraft i ryggen. Eierkommunene ga parallelt med de siste oppkjøpene sin tilslutning til emisjonen. Beslutningen om å slippe Statkraft inn på eiersiden var avgjørende for at det åpnet seg en mulighet for å selge de resterende aksjene, fordi avtaleverket rommet en opsjonsmulighet.

Det at Hanssen og Slettvold benyttet de uformelle eiermøtene hyppig, ser ut til å ha vært avgjørende for at VK skulle få gjennomslag for den ønskede strategien. Eiermøtene bidro til at det oppsto en fellesforståelse i ordførerkollegiet, der ordførerne fikk en unik mulighet til å påvirke sentrale veivalg i VK. Innholdet i avtaleverket med Statkraft ble "godkjent" av ordførerne i dette uformelle organet, og når beslutningen om emisjonen skulle tas, hadde ikke beslutningstakerne i kommunestyrene mulighet til å endre på avtaleverkets innhold. Beslutningsgrunnlaget for emisjonen var viktig, fordi det lå innbakt en opsjonsavtale med en opsjonspremie på 150 millioner kroner. Lokalpolitikere har i intervjuer gitt uttrykk for at beslutningene omkring VK var komplekse, som taler for at beslutningsgrunnlaget som ble utarbeidet av de respektive rådmenn ble særs viktig for beslutningsutfallet. Lokalpolitikerne støttet seg i stor grad til de råd som ble gitt, og deres oppmerksomhet ble ledet mot midlene beslutningene utløste.

Opsjonsavtalen kan forstås som et resultat av tilfeldigheter som er perspektiv som betones i garbage-canmodellen, og som kom til som følge av løse koblinger mellom deltagere, problem, løsninger og beslutningsmuligheter, og tegner et bilde av en prosess preget av kontekstuelle forhold og tilfeldige koblinger. Opsjonsavtalen ser ut til å ha vært et sidespor i forhold til VKs

opprinnelige strategi, og skal ha dukket opp som forespørsel fra noen toneangivende ordførere i Eiermøter. Det er en svakhet ved studien at det ikke har vært mulig å verifisere hvordan opsjonsideen ble lansert, ingen av de forespurte ordførerne erindrer dette. Eiermøtene var uformelle, uten referater, og det er kun uttalelser fra VK-direktøren og advokaten som empirien har å støtte seg til. Denne opsjonsmuligheten kostet, og spørsmålet er om eierkommunene hadde betalt for rettigheten om de ikke hadde intensjoner om å benytte seg av den?

Den rasjonelle modellen, som vektlegger betydningen av et klart forhold mellom mål og middel, har gjort det mulig å identifisere hvilke løsningsalternativer som ble utredet. Beslutningsgrunnlaget i de utvalgte enheter fremstår i forbindelse opsjonsavgjørelsen som noe ensidig, med manglende reelle alternativer og med mangelfull konsekvensutredning. Rådmennene argumenterte sterkt for å selge framfor fortsatt eierskap, fordi et salg ble ansett å gi det største bidraget til kommuneøkonomien. Det er mye som tyder på at VK-ledelsen og eierkommunene hadde ulike oppfatninger om hva som var det egentlige målet for beslutningene. VK-ledelsen ønsket å gjøre selskapet i stand til å fusjonere med SKK, mens eierne var mest opptatt av frigjøring av kapital. Beslutningsprosessen i Vestfold-kommunene ser ut til å ha vært preget av inkrementalistisk atferd, der mål og middel ble valgt samtidig og få konsekvensdimensjoner ble tatt i betraktning. I rådmennenes beslutningsgrunnlag ble den anstrengte kommuneøkonomi koblet til en forventet avkastning fra kommunenes nyopprettede "Kraftfondet", noe som gir grunn til å hevde at særlig beslutningen om å benytte opsjonsavtalen ikke oppfyller rasjonalitetskravet. Begrenset rasjonalitet virker mer beskrivende, fordi beslutningstakerne i Vestfold hadde ikke full oversikt over alle løsningsalternativer og deres konsekvenser, og slo seg til ro med den løsningen som de mente fremsto som tilfredsstillende. Allerede året etter Vestfold-kommunene hadde solgt sine krafteierandeler steg strømprisene og i 2003 var prisene rekordhøye.

Dersom Vestfold-kommunenes exit fra kraftsektoren ses på som en overgripende beslutningsprosess så fremstår inkrementalisme som beskrivende, fordi tidligere beslutninger anses som mindre skritt i retning av en total utløsning av kraftaksjene. Det er mye som tyder på at VK-ledelsen og advokaten som sentrale policyentreprenører, benyttet inkrementalisme som en bevisst strategi for å få gjennomslag for de endringer som de anså som nødvendige. Når VK innledet samtaler med SKK og Statkraft høsten 1999, ser det ut til at de tre strømmene som Kingdon opererer med - problem, løsning og politikk ble koblet sammen, der VK-direktøren og advokaten grep muligheten og sørget for at det åpnet seg et policyvindu.

Et sentralt argument som ble brukt i beslutningsgrunnlaget var knyttet til en tro og en oppfatning om at kraftverdiene ville kaste mer av seg om de ble plassert i finansmarkedet. Eierandelen i Skagerak Energi ble oppfattet som en hvilken som helst aksjepost, og det ble i beslutningsgrunnlaget argumentert med det var en risiko å plassere hele formuen i et selskap. Salget av det lokale nettselskapet og emisjonen med Statkraft utløste betydelige midler, og flere kommuner opprettet i den forbindelse "Kraftfond" for å forvalte kapitalen, noe som var i tråd med bestemmelser i kommuneloven og tilhørende forskrift, der kommunene var pålagt å utøve aktiv finansforvaltning. Lovendringen kan videre ha bidratt til at lokalpolitikere så på det å forvalte den frigjorte kapitalen i finansielle instrumenter som et reelt alternativ for å styrke kommunens fremtidige inntekter.

Når kommunene skulle ta stilling til om de ønsket å benytte seg av opsjonsavtalen, ble det å utløse kraftverdiene og plassere det i "Kraftfondet" fremstilt som et bedre alternativ enn fortsatt krafteierskap. Beslutningstakerne ble forespeilet en avkastning på minimum seks prosent, noe som var flere prosentpoeng over estimatet for eventuelle utbytter på eierandeler i Skagerak Energi. I beslutningsgrunnlaget argumentert rådmennene med at kommunenes økonomiske situasjon var svært anstrengt. Det å tilføre "Kraftfondet" ytterligere kapital, virket dermed for beslutningstakerne som en forlokkende løsning for å bedre kommunens økonomiske utfordringer. Den forventede avkastningen fra "Kraftfondet" ga dessuten beslutningstakerne en forestilling om forutsigbarhet på kommunens inntektsside, midler som det kunne budsjetteres med i kommunens langsiktige økonomiplan. For å understreke betydning av behovet for å finne nye inntektskilder, ble Larvik kommunes "kraftfond" døpt "Larvik kommunes primæroppgavefond". Denne "fondstankegangen" opplevde trolig beslutningstakerne som noe umulig å si nei til, og kan være vesentlig for å forstå hvorfor beslutningen om å benytte opsjonsavtalen fikk et så bredt flertall som det gjorde i kommunestyrene i Vestfold.

8.2 Epilog

Et sentralt argument som ble brukt i beslutningsgrunnlaget for å selge kraftverdiene i Vestfold-kommunene, gikk ut på at de frigjorte kraftmidlene kunne plasseres i finansmarkedet. Kommunene opprettet såkalte "Kraftfond" og besluttet å bruke av avkastningen for å styrke kommunens driftsbudsjett. Vedtaket om ikke å røre av kapitalen er blitt ulikt håndtert. Sandefjord kommune har ikke rørt noe av grunnkapitalen på cirka 1,1 milliarder kroner, men har

brukt den årlige avkastningen, slik at fondets størrelse er den samme i dag som i 2001.³⁵⁷ Horten kommune har benyttet alle kraftmidlene til nedbetaling av gjeld.³⁵⁸ Mens Larvik kommune har brukt i underkant av halvparten av de utløste midlene, og sitter igjen med cirka 750 millioner kroner.³⁵⁹ Synet på kraftverdiene som generasjonsformue, ble forsøkt ivaretatt med at pengene skulle stå trygt plassert på "bok", men det er flere kommuner som ikke har overholdt denne intensjonen. Det at kommunen sitter på en "pengesekk" kan være en utfordring, det finnes alltid et godt formål å bruke penger på.

Beslutningen om å selge seg ut av kraftsektoren ble et økonomisk spørsmål om hva som ville gi mest avkastning. Da Vestfold-kommunene i samlet flokk solgt seg ut, ble prognosene for forventet avkastning i kraftsektoren fremstilt som dystre. Kort tid etter salget av aksjene i Skagerak Energi stupte aksjekursene, og eksempelvis Larvik kommune havnet i et økonomisk uføre i 2002 - tapet var isolert sett ikke så stort, minus 2,2 prosent, men det var budsjettert og brukt en avkastning på 8,5 prosent i driften.³⁶⁰ Det ble et problem. Dermed måtte rådmannen i Larvik likevel ta fram sparekniven. Samtidig som aksjekursene falt, steg strømprisene. Dette førte til at eierne i Skagerak Energi i årene som fulgte kunne ta ut betydelige utbytter, og Grenlands-kommunene sitter samtidig på store verdier som eiere av et solid kraftselskap. Deres Larvik kommune ikke hadde solgt sine resterende aksjer i Skagerak Energi, ville de ha fått et utbytte på cirka 600 millioner kroner i nevnte periode. Larvik mottok cirka 650 millioner kroner (før skatt) i forbindelse med benyttelsen av opsjonsavtalen. Larviks "Kraftfond" har i perioden 2001-2013 gitt en avkastning på cirka 600 millioner kroner,³⁶¹ selv om fondskapitalen ble redusert med 400 millioner kroner i 2004 for å betale gjeld og 130 millioner kroner til nytt kulturhus i 2009.

Larvik kunne ha valgt å plassere de midlene som kommunen ble tilført ved LLE-salget og eieruttaket i forbindelse med emisjonen i finansmarkedet, og fortsatt som eier av Skagerak Energi. Etter modell av "Oljefondet", kunne Larvik ha tilført "Kraftfondet" de årlige utbytter fra Skagerak Energi. Dette var imidlertid ikke en aktuell problemstilling, aksjene i Skagerak Energi ble ansett som hvilke som helst aksjer. Oppfatningen i Vestfold-kommunene var salg fremfor fortsatt eierskap, og at det var det som ville gi det største bidraget til kommuneøko-

³⁵⁷ Mail økonomisjef Thor Fjellanger, Sandefjord kommune, 10. april 2014.

³⁵⁸ Mail kommunalsjef Helge Skatvedt, Horten Kommune, 2. april. 2014.

³⁵⁹ Mail økonomisjef Paul Hellenes, Larvik kommune, 9. januar 2014.

³⁶⁰ Mail økonomisjef Paul Hellenes, Larvik kommune, 31. mars 2014

³⁶¹ Mail økonomisjef Paul Hellenes, Larvik kommune, 9. januar 2014.

nomien. De samfunnsmessige og strategiske aspektene av et fortsatt eierskap, ble ikke vektlagt betydning i Vestfold-kommunene. Samfunnsmessige konsekvenser av å eie, kan handle om det lokale arbeidsmarkedet, skatteinntekter, samarbeid med lokalt næringsliv og lignende. De strategiske konsekvensene kan være mulighet til å påvirke utvikling av nye produkter og tjenester, og fortsatt besitte styringsmuligheter overfor selskapet. Disse aspektene var imidlertid ikke like betydningsfull lenger for Vestfold-kommunene. Det var allerede besluttet at hovedkontoret til det nyfusjonerte selskapet skulle lokaliseres i Porsgrunn, og når det lokale nettselskapet var solgt så forsvant trolig den samfunnsmessige dimensjonen for Vestfold-kommunene. Når det gjelder de strategiske aspektene, hadde de fleste eierkommuner i Vestfold små eierandeler. Det å ha muligheten til å påvirke utviklingen i det nye selskapet kan ha blitt oppfattet som noe utopisk. Dermed er det kanskje ikke så merkelig at det var de økonomiske utsiktene som fikk mest oppmerksomhet i Vestfold.

Igjen ser det ut til at kraftsektoren kan stå overfor grunnleggende strukturendringer. I slutten av april legger Reiten-utvalget fram en rapport for regjeringen om hvordan nettorganiseringen bør organiseres. Allerede i mandatet fra olje- og energidepartementet fra mai 2013 blir det slått fast at mange av nettselskapene i Norge i dag trolig er for små til å drive effektivt og det blir reist tvil om enkelte selskapers kompetanse til å ta i bruk ny teknologi,³⁶² og utvalgets leder Eivind Reiten har allerede varslet at det vil bli færre nettselskaper om deres anbefalinger blir fulgt.³⁶³ Ekspertgruppen har blant annet fått i oppdrag å vurdere om ønskede endringer i nettorganiseringen lar seg gjennomføre innen 2020, og legge fram strategi for eventuell gjennomføring.³⁶⁴

Kommuner og fylker som vurderer å selge seg ut av kraftsektoren, kan dra nytte av erfaringer fra beslutningsprosessene i Vestfold-kommunene. Det å sikre at fremtidige kommunestyrer ikke tar av kraftpengene, er det derimot vanskelig å gardere seg mot – et vedtak gjelder som kjent til et nytt er fattet. Det er en reell fare for at kraftmidler som løses ut, ikke vil bli stående urørt for all fremtid.

³⁶² Olje- og energidepartementet, mandat ekspertutvalget for nettorganisering, 22. mai 2013.

³⁶³ Teknisk Ukeblad, 27. mars 2014.

³⁶⁴ Olje- og energidepartementet, mandat ekspertutvalget for nettorganisering, 22. mai 2013.

9.0 Referanser og appendix

9.1 Litteratur

Andersen, Svein S (2013): *Case-studier, forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Baldersheim, Harald og Lawrance E. Rose (2000): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

Elster, Jon (1989): *Nuts and Bolts for the social sciences*. New York: Cambridge University Press.

Flaa, Paul, Dag Hofoss, Finn Holmer-Hoven, Thorstein Medhus, Rolf Rønning (1995): *Innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget.

Flyvbjerg, Bent (2001). *Making Social Science Matter*. New York: Cambridge University Press.

Hanssen, Gro Sandkjær, Marit Kristine Helgesen og Signy Irene Vabo (2007): *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Gyldendal Norske Forlag AS.

Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Howlett, Michael, M. Ramesh og Anthony Perl (2009): *Studying Public Policy, policy & policy Subsystems*. Canada, Ontario: Oxford University Press. 3. opplag.

Kalleberg, Ragnvald (1996): "Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog" i, Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kingdon, John (2011): *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2. New York: Harper Collings.

Kleven, Terje (1990): "*...det rullerer og det går...*", studie av et forsøk med resultatorientert kommunal planlegging. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Knutsen, Paul (2002): *Analytisk narrasjon, en innføring i historiefagets vitenskapsfilosofi*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norske Forlag AS.

Leiulfsrud, Håkon og Bjørn Hvinden (1996): "Fiksérbilde eller puslespill?" i, Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Magnus, Eivind og Atle Midtun (2000): *Electricity Market Reform in Norway*. London: Macmillan Press ltd.

Olsen, Johan (1978): *Politiske organisering*. 2. opplag. Bergen: Universitetsforlaget.

Rønning, Rolf (2006): *Vårt politiske Norge. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Skjold, Dag Ove og Erling André Flote (2011): *Skagerak Energis historie*. Bergen: John Grieg AS.

Skog, Ole-Jørgen (2004): *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Thue, Lars (1996): *Strøm og styring, norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv*. Oslo: Ad Notam Gyldendal AS.

Thurén, Torsten (2005): *Källkritik*. Stockholm: Liber.

Tjora, Aksel (2012): *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (2001): Innledning i, *Den fragmenterte staten, reformer, makt og styring*, i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (Red). Oslo: Gyldendal Norske forlag AS.

Yin, Robert K (2009): *Case Study Research. Design and Methods*. First printing. Revised Edition (1989) USA: Saga Publications,

Østerud, Øyvind (2007): *Statsvitenskap, innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

9.2 Artikler

Aastvedt, Ailin og Helge Mauland (2008): Finansielle instrumenter i kommuneregnskapet: Terra-saken og kommune-Norge. *Revisjon og regnskap*, 78, 16-25.

Giswold, Christian Johan (2004): *Omsetningskonsesjonærer, organisasjons- og strukturutvikling per 1. august 2004*. Oslo: NVEs hustrykkeri.

Kracauer, Siegfried (1952-53): "The Challenge of Qualitative Content Analysis". *Public Opinion Quarterly* 16(4):631-642. I: Lindsay Prior ed. 2001: *Using documents and record in social research*, Volume 1. Sage: Los Angeles.

Lindblom, Charles (1959): "The science of Muddling through", i *Public Administration Review*, 19 (2), 79-88.

9.3 Offentlige dokumenter

Fakta 2008 om energi og vannressurser i Norge. Olje- og energidepartementet.

NOU 1998:11 Energi- og kraftbalansen mot 2020.

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

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

Ot.prp. nr. 61 (2007-2008): OM lov om endring i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (industrikonsesjonsloven) og i lov 14. desember nr. 17 om vasdragsregulering (Vassdragsreguleringsloven)

St.prp. nr. 51 (2000-2001): Om tilføring av innskotskapital og auka låne- og garantiramme for Statkraft SF.

St.meld. nr. 15 (2004-2005): Om konkurransepolitikken.

Vestfold Kraft DA, årsrapport 2010.

Vestfold Kraft 1996 "Videreutvikling av Vestfold Kraftnæring".

Vestfold Krafts årsrapport 1995.

9.4 Linker

Econ-rapport nr. 2008. *Verdien av kommunalt og fylkeskommunalt eierskap i kraftsektoren.*

http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/2009/ECON_Rapport_kommunale_verdier.pdf (Lest: 30. mai 2013).

Econ-rapport nr. 2002. *kommunenenes og fylkeskommunenenes kraftformue og kraftinntekter.*

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rundskriv/2003/rundskriv-h-0803/8.html?id=279298> (Lest: 30. oktober 2013)

Konkurransetilsynet:

http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id_6623/cf_5/A2000-26.PDF (Lest: 23. mars 2014)

Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE):

<http://www.nve.no/global/publikasjoner/publikasjoner%202004/rapport%202004/trykkefil%20rap%202-04.pdf> (Lest: 12. desember 2013)

Dagens Næringsliv: <http://www.dn.no/arkiv/article15501.ece> (Lest: 13. mars 2014)

Oslo Børs "historikk totalindeksen (TOTX) 1983-2001: [http://www.oslobors.no/Oslo-Boers/Produkter-og-tjenester/Markedsdata/Indekser/Aksjeindekser/\(tab\)/2](http://www.oslobors.no/Oslo-Boers/Produkter-og-tjenester/Markedsdata/Indekser/Aksjeindekser/(tab)/2) (Lest: 13. mars 2014)

Olje- og energidepartementet mandat ekspertutvalget for nettorganisering: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/oed/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2013/ekspertgruppe-om-stromnettutnevnt.html?id=727246> (Lest: 30. mars 2014)

Statkraft: <http://www.statkraft.no/pressesenter/nyheter/2009/100-ar-med-politisk-styring-av-kraftutbyggingen.aspx> (Lest: 24. mars 2014)

Teknisk Ukeblad: <http://www.tu.no/kraft/2014/03/27/eivind-reiten-varsler-farre-nettselskaper> (Lest: 30. mars 2014)

Antall ord: 34.909

9.5 Vedlegg

Vedlegg 1: Eierandeler i Vestfold Kraft (VK) før emisjonen med Statkraft

Kommune	Eierandel i VK per 31. desember 1998 i prosent ³⁶⁵
Andebu	2,31
Borre	11,83
Hof	1,41
Holmestrand	4,78
Lardal	1,22
Larvik	20,15
Nøtterøy	9,57
Ramnes	1,85
Sande	3,60
Sandefjord	19,06
Stokke	4,76
Svelvik	3,09
Tjøme	2,09
Tønsberg	12,27
Våle	2,01
Sum	100

³⁶⁵ Skagerak Energi, økonomidirektør Robert Olsen, Emisjon og eieruttak Vestfold Kraft AS, datert 6. november 2001.

Vedlegg 2: Studiens informanter

Dybdeintervjuer:

Kåre Tørresdal, tidligere styreleder i VK. Kommunestyrerepresentant i Larvik, Arbeiderparti. Tidligere styreleder i LLE. Intervju: 12. desember 2013.

Hans August Hanssen, tidligere administrerende direktør i VK. Intervju 17. desember 2013, telefonintervju 4. januar 2014.

Per-Eivind Johansen, tidligere styreleder i VK og medlem av styret i VK, tidligere ordfører i Stokke. Intervju: 7. januar 2014.

Helge Skudal, tidligere økonomidirektør i Statkraft. Hadde ansvaret for Statkrafts oppkjøpsstrategi i Norge. Telefonintervju: 9. januar 2014.

Øyvind Hunskaar, tidligere ordfører i Larvik for Senterpartiet. Tidligere ordfører i representantskapet i VK, samt ordfører for representantskapet i LLE. Kommunestyremedlem. Intervju: 11. januar 2014.

Roy Slettvoll, advokat for VK, advokatfirmaet Selmer. Intervju: 15. januar 2014.

Nils Henning Hontvedt, tidligere ordfører i Horten (Borre), fra Arbeiderpartiet. Intervju: 17. januar 2014.

Rune Høiseth, tidligere ordfører i Lardal, Arbeiderpartiet. Intervju: 29. januar 2014.

Øyvind Riise Jenssen, tidligere ordfører i Larvik, Høyre. Intervju: 18. februar 2014.

Ragnar Johannessen, kommunestyremedlem i Larvik, Arbeiderparti. Medlem av fondsstyret i Larvik siden oppstarten i 2000. Intervju: 17. februar 2014.

John Thorsen, kommunestyremedlem i Larvik, Arbeiderparti. Intervju: 17. februar 2014.

Faktaorienterte intervjuer:

Karl Einar Haslestad, ordfører i Sande kommune. Telefonsamtale: 13. mars 2014.

Paul Hellenes, økonomisjef i Larvik kommune. Telefonsamtale: 2. desember 2013, mail 9. januar 2014 og 31. mars 2014.

Kjetil Einard Myrland, seksjonssjef økonomi Skagerak Energi, mail: 5. juni 2013.

Thor Fjellanger, økonomisjef Sandefjord kommune, mail: 10. april 2014.

Helge Skatvedt, kommunalsjef Horten kommune, mail: 2. april. 2014.

Vedlegg 3: Eieruttak i forbindelse med emisjonen med Statkraft

Kommune	Eieruttak (før opsjonspremien er trukket fra) ³⁶⁶
Andebu	21 648 189
Borre	115 272 572
Hof	12 986 164
Holmestrand	44 426 049
Lardal	9 844 278
Larvik	162 691 962
Nøtterøy	89 774 279
Ramnes	16 875 904
Sande	33 002 537
Sandefjord	186 084 512
Stokke	46 155 138
Svelvik	27 019 891
Tjøme	19 999 791
Tønsberg	126 915 101
Våle	19 192 883
Sum	931 771 250

I tillegg tilbakebetalte VK lån til eierkommunene på totalt 381 millioner kroner, som for Larvik kommune utgjorde cirka 71 millioner kroner, Lardal 4,3 millioner kroner, Sandefjord 76 millioner kroner og for Borre 47 millioner kroner.³⁶⁷

Fra eieruttaket ble det trukket en opsjonspremie på til sammen 150 millioner kroner, for Larvik kommune utgjorde dette 28 millioner kroner og for Lardal 1,3 millioner kroner. Sandefjord kommune betalte 29,9 millioner kroner i opsjonspremie.

³⁶⁶ Skagerak Energi, økonomidirektør Robert Olsen, Emisjon og eieruttak Vestfold Kraft AS, datert 6. november 2001.

³⁶⁷ Ibid.

Vedlegg 4: Utbetaling ved utøvelse av opsjonsavtale med Statkraft

Kommune	Antall aksjer i Skagerak Energi AS	Utbetaling til hver aksjonær ³⁶⁸
Andebu	22 701	86 870 142
Borre	120 885	462 591 828
Hof	13 599	52 039 428
Holmestrand	46 588	178 278 761
Lardal*	10 322	39 499 300
Larvik*	170 508	652 484 654
Nøtterøy	94 145	360 265 605
Ramnes	17 697	67 721 285
Sande	34 609	132 438 603
Sandefjord	195 145	746 763 306
Stokke	48 402	185 220 413
Svelvik	28 334	108 425 999
Tjøme	20 973	80 257 587
Tønsberg	133 094	509 312 129
Våle	20 126	77 016 364
Sum	977 128	3 739 185 403

*Larvik og Lardal fikk utbetalt 100 prosent av kjøpesummen i kontanter ved salget av LLE, mens øvrige eierkommuner fikk 60 prosent av kjøpesummen i kontanter og de resterende 40 prosent i fordringer som ble konvertert til aksjer i VK.

Pris per aksje kroner 3816,36.

³⁶⁸ Statkraft SF, saksbehandler Dag B. Hjort, Vedrørende utøvelse av opsjon – Vestfold Kraft AS, Høvik, 26. september 2001.