

# Læring av feilslåtte innovasjoner

*Av Charlotte Sørensen og Ailin Aastvedt \*)*

## Resyme

I denne artikkelen ser vi nærmere på, hva vi kan lære av feilslåtte innovasjoner ved å belyse en case. Ved å løfte fram feilslåtte innovasjoner vil vi utfordre den vanlige forståelsen av innovasjon som noe entydig positivt. Feilslåtte innovasjoner blir i etterkant ikke kalt innovasjon, og dermed reduseres muligheten til læringsoverføring til nye innovasjoner. Vi finner blant annet at innovasjonen, vi undersøker ble feilslått, fordi motstanden ikke ble tatt på alvor underveis i prosessen. Vi oppsummerer artikkelen med fire læringspunkter til framtidige innovasjoner.

## A. Innledning

Vi tar utgangspunkt i «Terra-saken» som et eksempel på en feilslått innovasjon. Der utfordret åtte norske kommuner lovverket på en kreativ måte for å kunne låne penger til finansielle plasseringer. Det endte med store negative konsekvenser for disse kommunenes økonomiske situasjon og tjenestetilbud. Ved å belyse en feilslått innovasjon viser vi, at vi har vel så mye å lære av feilslåtte innovasjoner som av vellykkede.

\*) Charlotte Sørensen er ph.d. stipendiat i arbeidsvetenskap ved Universitetet i Karlstad og ved Høgskolen i Østfold, avdeling for økonomi, språk og samfunnsfag. Ailin Aastvedt er statsautorisert revisor og seniorforsker ved Telemarksforskning, og ph.d. kandidat ved Høgskolen i Innlandet, ved ph.d.-programmet for innovasjon i tjenesteyting i offentlig og privat sektor.

Formålet med artikkelen er å vise, at innovasjon er en prosess og ikke kun et vellykket resultat eller en fruktbar ideologi. Vi presenterer først det aktuelle eksemplet og metoden vi har brukt, før vi analyserer funnene og sammenligner dem med kjennetegn ved en innovativ organisasjonskultur, og teorier om hva som fremmer og hemmer innovasjon. Empirien brukes for å nyansere det svart-hvitt-bildet av innovasjon som innovasjonslitteratur om beste praksis kan etterlate, og belyse dilemmaer, som innovasjon kan medføre. Vi viser hvordan ulike former for motstand kom til uttrykk og ble møtt, og vi utfordrer motstandsbegrepet slik det ofte blir brukt innenfor normativ litteratur rettet mot praksisfeltet, ved å vise at motstand er en viktig del av enhver innovasjonsprosess.

Vårt formål med denne artikkelen er ikke å advare kommuner mot å gjennomføre innovasjoner. Tvert imot mener vi at læring fra feilslåtte innovasjoner kan bidra til at kommunene blir mer bevisste på, hva innovasjon innebærer av utfordringer i praksis. Vi avslutter derfor artikkelen med noen læringspunkt fra en feilslått innovasjon.

## **1. Innovasjon i offentlig sektor**

Det finnes ikke en omforent definisjon av innovasjon i offentlig sektor, men at det må være noe nytt, er det bred enighet om, og også at formålet med innovasjonen er å skape en verdi i praksis (Fuglsang & Rønning, 2014). Regjeringen baserer seg på følgende definisjon: «Innovasjon er prosessen med å utvikle nye idéer og realisere dem slik at de gir merverdi for samfunnet.» [St.meld. nr. 7 (2008–2009)]. Både den norske og danske kommunesektoren bruker OECD sin definisjon ved måling av innovasjon i kommunesektoren, og definerer innovasjon som nye eller vesentlige endringer i kommunen for å forbedre aktiviteter og resultater. Innovasjonen skal være ny for kommunen, men kan være utviklet av andre (Lykkebo et al., 2019; OECD, 2018). Innovasjoner har et potensial for å bli vellykket eller feilslått, og det er en usikkerhetsfaktor i enhver innovasjonsprosess, som skiller innovasjon fra utviklings- og endringsarbeid (Andersen et al. 2015, Osborne & Brown 2011). Innovasjon brukes som betegnelse både om selve resultatet, og for å beskrive innovasjonsaktiviteten (Seelos & Mair 2016; Slappendel, 1996).

Selv om innovasjonsprosessen ofte ikke er en lineær prosess i praksis, kan en inndeling av prosessen i hovedelementer være en måte å systematisere innovasjonsprosessen på, fra definering av problem til idefase, uttestingsfase og implementeringsfase. Ulike faglige disipliner har vært opptatt av ulike sider ved innovasjon. Økonomifaget har vært mest opptatt av effektene av innovasjonen, mens andre fagområder har vært mer opptatt av selve prosessen (Fagerberg, 2004). Innovasjon er en kompleks prosess med mange læringsløyper, tilbakeblikk og gjentakelser (Toivonen & Tuominen, 2009; Van de Ven et al., 2008). Forskning på innovasjonsprosesser med fokus på, hvilke elementer som bidro til at innovasjonen lykkes eller mislykkes, og hvilke risikofaktorer man kan lære av for

fremtiden, er viktig for bedre å kunne møte potensielle risikoer (Brown og Osborne 2013; De Vries et al., 2016).

## **2. Metode**

Vi har valgt å bruke en singel case for å belyse feilslåtte innovasjoner, Terrasaken. Vi har innhentet data gjennom flere innledende intervjuer, både gruppeintervjuer (3 stk.) og enkeltintervjuer med aktører i den kommunale økonomisektoren (7 stk.). Etter de innledende intervjuene gjennomførte vi dybdeintervjuer med to informanter fra kommuner, som investerte i de aktuelle Terra-produktene (ja-kommuner), og tre informanter fra kommuner som fikk tilbud om produktene, men takket nei (nei-kommuner). Vi har valgt informanter med høy kunnskap om feltet og problemstillingen. Informantene har hatt nøkkelroller i kommunene på tidspunktet for investeringene, med roller som økonomisjef, rådmann, kommunerevisor og finansforvalter. Alle intervjuer er gjennomført som semistrukturerte intervjuer med en intervjuguide som utgangspunkt for samtalen. Dybdeintervjuene varte mellom 1 og 2 timer og hadde en mer utfyllende intervjuguide enn de innledende intervjuene. Utvalget av informanter er basert på Malterud et al. (2015) sine kriterier for dialogkvalitet og informasjonsstyrke for å belyse problemstillingen.

I tillegg har vi basert oss på publiserte resultater fra andre, som har gjennomført intervjuer i både ja-kommuner og nei-kommuner (totalt 77 intervjuer) (Gråseth-Nesbakk & Kjærland, 2009; Jøntvedt, 2011; Larsen, 2013; Løding, 2010; Reppen & Bukholm, 2013). Vi har også lest granskningsrapporter og andre relevante dokumenter fra kommunene, og søkt på avis- og fagartikler, som omhandler Terra-saken. Vi har brukt en narrativ analyse basert på en modifisert systematisk tekstkondensering (Malterud, 2012), hvor vi har trukket ut sentrale meningsenheter fra informantene, dokumenter og annet datamateriale, som danner grunnlag for våre funn.

## **3. Presentasjon av Terra-saken**

Norske kommuner har investert i mange typer finansielle instrumenter og driver en aktiv finansforvaltning (Aastvedt & Mauland, 2008). Bakgrunnen er at norske kommuner etter kommuneloven skal forvalte sine midler slik at de gir tilfredsstillende avkastning. Høsten 2007 ble det allment kjent, at åtte norske kommuner hadde vært svært aktive i sin finansforvaltning, og investert nærmere 1,5 milliarder norske kroner i svært risikable verdipapirer i det amerikanske kredittmarkedet (Kjærland & Gårseth-Nesbakk, 2017). Terra-saken omhandler åtte norske kommuner, som investerte lånte penger i kompliserte verdipapirer og gikk på store tap (Gårseth-Nesbakk & Kjærland, 2009; Hofstad, 2008; Pani & Holman, 2014; Aastvedt & Mauland 2008). Det viste seg at kommunene måtte innløse hele lånet etter fall i kredittmarkedet i USA, noe som endte med at kommunene tapte store deler av investeringen (Kjærland & Gårseth-Nesbakk, 2017). Denne saken var spesiell, både på grunn av kompleksiteten i finansproduktene, størrelsen på beløpene, finansieringen og manglende regnskapsføring.

*a. Terra-saken som eksempel på innovasjon*

Det innovative i Terra-saken var at kommunen investerte i nye finansprodukter for kommunemarkedet. Samtidig var det nytt at kommunene lånte på bakgrunn av framtidige inntekter, og at lånte penger ble investert i finansprodukter. Finansnæringen var i en kreativ fase i tiden før finanskrisen, og mange nye produkter ble introdusert. Dette førte til mange finansinnovasjoner av lignende type, som Terra-kommunene investerte i (Skarstein, 2009).

Det er et sentralt kjennetegn ved innovasjon at formålet er å skape verdi i praksis (Bason, 2007). Hensikten til de kommunale beslutningstakerne var å øke inntektene til kommunene. De ønsket høyere avkastning på kommunens sparepenger, samtidig som de ønsket mer forutsigbare og jevne inntektsstrømmer (Gråseth-Nesbakk & Kjærland, 2009). Hartley (2006) understreker at selv om innovasjon forutsetter implementering av en idé, behøver ikke implementeringen være vellykket for å bli definert som en innovasjon.

Våre informanter, både fra Terra-kommuner og fra sektoren generelt, gir tydelig uttrykk for at de synes det er uvant å omtale denne saken som innovasjon. Men selv om de ikke har tenkt på dette som innovasjon, er de ikke fremmede for å bruke det begrepet. Det er bare uvant å tenke slik om disse "tragediene". Informantene omtaler det heller som noe nytt og gjerne noe moderne. En av informantene uttrykker: *«det var jo noe nytt, og de (Terra-meglerne, forf. anm.) ville absolutt få dette til å fremstå som moderne»*.

*b. Terra-sakens relevans*

Vi vil i denne artikkelen bruke Terra kommunenes aktive finansforvaltning som et eksempel på innovasjon i kommunal sektor. Selv om Terra-kommunenes finansforvaltning ikke vil gjenta seg i samme form, er ikke disse hendelsene så unike, som vi liker å tro. Eksempelvis finner vi innovasjonskommunen Farum fra Danmark, som norske politikere og administrative ledere valfartet til for å lære om vellykket innovasjon og nye finansieringsmodeller (Helby & Ring, 2009; Sterner & Øverland, 2001). Dette var før Farum kommune gikk konkurs, og skandalen var et faktum (Fjellstandbø, 2005).

Fremdeles er norske kommuner aktive i finansmarkedet, og Terra-saken har i liten grad endret lovgivningen og praksis i norske kommuner (Kjærland & Gårseth-Nesbakk, 2017).<sup>1</sup> Vi mener at denne saken har relevans langt utover finansforvaltningens område, og kan bidra til viktig læring også på andre innovasjonsområder.

## **B. Innovasjon som et virkemiddel for å løse sektorens utfordringer**

Innovasjon er ønsket fra sentrale myndigheter, og det er et sentralt virkemiddel for fornyelse og modernisering. Norske kommuner står ovenfor store utfordringer både som følge av reduserte økonomiske rammer og sammensatte og komplekse samfunnsutfordringer, som for eksempel klimaendringer og økte sosiale forskjeller (Forskningsrådet, 2018).

Offentlig sektor har i stor grad hentet inspirasjon fra privat sektor for sin moderniseringspolitikk (Røvik 2009; Baldersheim & Rose, 2014). Innovasjonsbegrepet er en idé fra privat sektor, som først forplantet seg til kommunene etter årtusenskiftet (Andersen et al., 2015). Aktiv finansforvaltning er hentet fra privat sektors verktøykasse for å gi kommunene større økonomisk handlingsrom. Kommunal sektor har over lengre tid kopiert idéer fra privat sektor, og en konsekvens av dette kan være at de blir tatt for gitt, og blir dominerende ideologiske forestillinger (Røvik, 2009). Melander påpeker at innovasjon fremstår som sentralt i alle moderne ledelsesteorier, eller

“som et mantra og et afgørende krav, næsten som en værdi i sig selv” (Melander, 2018:349).

Innovasjon kan ses på som et kommunalt «moteord» eller «magisk begrep» (Larsen & Brandsen 2016, Osborne & Brown 2011). Kjennetegn ved slike magiske begrep er normativt ladede ord med et høyt abstraksjonsnivå, og med en tilsynelatende evne til å løse «alle» komplekse samfunnsutfordringer på tvers av politikkområder (Pollitt & Hupe, 2011). Det er ikke gitt at innovasjon er et universalmiddel, som er løsningen i alle tilfeller og på alle samfunnsområder (Nader & de Campos, 2016).

### **1. Terra-saken som et resultat av oppfordring fra sentrale myndigheter**

Vår case kan ses på som et resultat av forventninger fra sentrale myndigheter. Kommuneloven fra 1992 knyttes gjerne til en fristillingsbølge for norske kommuner (Indset et al., 2012). Loven pålegger kommunene å drive aktiv finansforvaltning, men bestemmelsen ble først utdypet i forskrift i 2001. Her er det presisert at kommunene kan plassere sine penger fritt, og at plasseringene skal skje med sikte på å gi en tilfredsstillende avkastning (St.prp. nr 82. (2000-2001:202)).

Det følger av stortingsproposisjonen at endringen medfører en betydelig liberalisering av reglene for den kommunale finansforvaltningen, og den gir tydelige forventninger om at kommunene skal benytte det lokale handlingsrommet. Dette kan illustreres med følgende sitat fra en av våre informanter: *“Da var det sånn holdning, at nå skal kommunen ut og plassere penger. Departementet sa direkte at kommunene måtte bli bedre til å plassere pengene sine - sånn som andre”*. Terra-investeringene startet i 2001 og er sammenfallende med myndighetenes forventninger om aktiv finansforvaltning som inntektsmulighet for kommunene.

Intensjonen med endringene i lovgivningen var å gi kommunene både mer ansvar og mer frihet (Riksrevisjonen, 2008). Denne form for forventningsstyring gir kommunen større frihet til, hvordan de velger å følge opp statens signaler (NOU 1990:13). På den andre siden overføres også ansvaret for, om satsningene lykkes eller ikke, til den enkelte kommune. Etter vår oppfatning viser vår case tydelig at Terra-kommunene selv måtte ta konsekvensen av at innovasjonen feilet, med store konsekvenser for kommunenes tjenestetilbud. Norske kommunene kan med andre ord ikke regne med at staten ordner opp ved feilslåtte innovasjoner, selv om de oppfordrer til innovasjon.

## 2. Terra-saken som noe nytt og moderne

Når Terra-meglerne kom til kommune-Norge med sine finansielle produkter, representerte de et nytt og moderne virkemiddel for kommunene til å kunne øke det økonomiske handlingsrommet. Kommunene benyttet muligheten til å plassere midler i ulike finansielle produkter, i tillegg til de mer tradisjonelle bankinnskuddene. Hensikten for kommunene var å skape et bedre velferdstilbud i den enkelte kommune. Produktene, som ble presentert fra meglerne, var skreddersydd for disse kommunene, de var knyttet opp til store internasjonale finansinstitusjoner, og de var nye globale produkter.

At finansproduktene ble sett på som nye og moderne investeringer i kommunene, støttes av flere av våre informanter, noe dette sitatet kan illustrere: *“Fort å falle i den fellen at nå skal jeg være framoverlent og moderne.”* Eller som en annen av våre informanter sa: *“man vil jo gjerne være moderne og henge med”*. Det er tydelig at så godt som alle informantene ønsker å framstå som moderne og åpne for nye metoder. Innovasjon framstår tydelig som et positivt ladet begrep, og det er liten eller ingen uttrykt motstand mot innovasjon eller mot aktiv finansforvaltning som fenomen. Ønsket om å framstå som moderne og å «henge med på det siste nye» går igjen hos mange informanter, når de omtaler sin reaksjon på presentasjonen av plasseringsmulighetene fra meglerne.

Vi kan tolke dette som at kommunesektoren fulgte opp myndighetenes ønske om modernisering og fornyelse, noe som gir kommunene legitimitet som moderne organisasjoner (Christensen et al., 2009). Innovasjonsidéer er ofte legitimert i trender fra sentrale myndigheter (Pedersen & Johansen 2012). Faren er at positivt ladede motefenomener, kombinert med myndighetenes forventninger, kan føre til at kritiske røster ikke blir hørt, eller at de kritiske røstene aldri ytrer seg. Vi finner at dette nye og moderne som «Terra-pakken» representerte, både bidro til fasinasjon og forførelse, men også til skepsis og usikkerhet.

### C. Var Terra-kommunene spesielt risikovillige?

Oppskrifter på hva som skal til for å lykkes med innovasjon, står sentralt i deler av innovasjonslitteraturen (Bason, 2007; Lykkebo et al., 2018; Ringholm et al. 2011, Tidd & Bessant 2013; Aagaard et al., 2014). Her er målet å finne suksessfaktorer og barrierer for innovasjon, eller faktorer, som fremmer eller hemmer innovasjon (Ringholm & Holmen, 2019; Seelos & Mair, 2012). Organisasjonskultur kan både fremme og hemme innovasjon (Andersen et al, 2018; Bason, 2007; Ringholm et al., 2013; Voorberg et al., 2015; Aagaard et al., 2014). Strategisk satsing på en innovativ organisasjonskultur er en av de viktigste faktorene for å fremme innovasjon. Blant faktorer som kan hemme innovasjon, er byråkrati, nullfeilskultur og risikoaversjon gjengangere. Evne og vilje til å ta risiko er sentral i all innovasjonslitteratur.

Offentlige organisasjoner er tradisjonelt oppfattet som byråkratiske, regelstyrte og risikoaverse (Hartley, 2013; Torfing, 2012; Weber, 2000). Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) har de siste årene arrangert feiltrinnkonferansen, hvor det uttrykte målet er å gå fra nullfeilskultur til innovasjonskultur. Dette kan ses på som et tegn på, at også sentrale myndigheter oppfatter, at kommunene må ta mer risiko. Mange kommuner arbeider også aktivt med å få en mer innovativ organisasjonskultur (Lykkebo et.al 2019; Momrak & Leikvoll, 2019; Holmen & Ringholm, 2019; Ringholm et.al 2013). Det er ikke unaturlig at kommunene er opptatt av risikovilje som en suksessfaktor for innovasjon (Høiseth-Gilje et al., 2018; Ringholm et al. 2011). Dette kommer til uttrykk i slagord som «Det er lov å gjøre feil» eller “Du må tørre å ta sjanser”.<sup>ii</sup>

Det er skrevet mye om risiko knyttet til Terra-saken, både i fag- og avisartikler, bøker og granskningsrapporter. Men var Terra-kommunene spesielt risikovillige? Mens nei-kommunene var risikoaverse? Og betyr dette at kommunene er på ville veier når de arbeider for å bli mer risikovillige?

For å kanskje komme nærmere et svar på dette har vi sett nærmere på holdninger til risiko i Terra-kommunene, både de vi omtaler som ja-kommuner og de, som endte som nei-kommuner. Vi finner få holdepunkter for å påstå at kommunene i vår case var spesielt risikovillige, mens nei-kommunene var risikoaverse. Tvert imot framhever alle våre informanter, også de som viste motstand, at det er nødvendig for en kommune å ta risiko. Dette støttes også av funn fra de øvrige studiene, vi bruker som empirigrunnlag.

Flere studier av denne saken legger vekt på manglende kompetanse kombinert med kommunenes nærmest blinde tillit til meglerne, som årsaken til at det gikk så galt. Dette kan det være mye i, men vi finner likevel et annet aspekt som har vært lite framhevet i tidligere studier av Terra-saken. Vi finner at risikoaspektene ved produktene i liten grad ble drøftet og vurdert. Meglerne framstilte

produktene som investeringer med liten risiko. Gjennom hele investeringsforløpet ble det fokusert på at dette skulle være lavrisikoinvesteringer. Noen var skeptiske til dette, men vi finner likevel, at dette i hovedsak var knyttet til usikkerhet og manglende forståelse av produktet, framfor risikoaversjon. For å illustrere dette nærmere vil vi nedenfor gå inn på, hvordan motstand kom til uttrykk i casen, og hvordan kritiske røster ble håndtert.

#### **D. Ulike former for motstand; exit, voice og loyalty**

Motstand blir intuitivt oppfattet som noe negativt og ofte knyttet til bevaring av det bestående. Innenfor normativ innovasjonslitteratur har man som oftest en begrenset tilnærming til motstand, nemlig noe som hindrer innovasjon (Holmen & Ringholm, 2019). I denne artikkelen ser vi nærmere på, hvordan motstand kom til uttrykk i innovasjonsprosessen, og hvordan håndteringen av motstanden bidro til at dette ble en feilslått innovasjon. Med dette ønsker vi å nyansere bildet av motstand som noe entydig negativt, som må overvinnnes, men vise at motstand er en viktig faktor i enhver innovasjonsprosess. Motstand vil kunne fungere som justeringer, og som avdekning av potensielle problemer ved innovasjonen (Seelos & Mair 2012, 2016).

Når et individ eller en gruppe opplever at en situasjon er uakseptabel eller uholdbar, har individet mulighet til å trekke seg ut (exit), protestere eller påvirke (voice) eller akseptere og godta (loyalty) (Hirschman, 2009). Hirschman tar utgangspunkt i disse kategoriene for å forstå handlingsalternativer og situasjoner, hvor en part har kritiske innvendinger til pågående prosesser. Trekke seg ut, protestere og akseptere har ulike omkostninger for aktørene. Bruken av handlingsalternativene må sees i sammenheng med disse omkostningene, og hvilke alternativer aktøren vurderer som reelle (Hirschman, 2009). Vi finner at aktørene i vår case bruker alle disse alternativene.

##### **1. Motstand i form av høylytt protest**

Det tydeligste eksemplet på protest kom til uttrykk i diskusjonen om lovligheten av finansieringen av investeringene. Kort fortalt bestred en revisor lovligheten av å finansiere denne typen investeringer med lån (Riksrevisjonen, 2008). Han mente at kommuner i Norge ikke har lov til å låne til finansielle instrumenter etter kommuneloven. Revisoren fikk ikke gehør hos kommunen for at dette var ulovlig, og tok derfor saken videre, helt opp til departementet. Denne henvendelsen ble senere omtalt som Vik-brevet. Departementet kom under tvil til at denne typen lånefinansiering ikke var i strid med kommuneloven. I ettertid kom Riksrevisjonen fram til motsatt konklusjon. Revisoren i Vik og andre revisorer løftet diskusjonen om lovlighet gjentatte ganger (omkamper)<sup>iii</sup>. De fikk ikke gehør for sitt ståsted, før det ble klart at kommunene hadde tapt omfattende beløp på sine investeringer (Riksrevisjonen, 2008).



Når revisoren i Vik og andre revisorer ikke aksepterte andre fortolkninger underveis har dette sammenheng med at revisor hadde fokus på fag og ikke politikk der “noen hadde bestemt at dette skulle kunne gjøres”. Revisorene var her lojale mot lovverket og formålet med kommuneloven, ikke mot ledelsen i kommunen eller departementet. Revisorene fortsatte å fremme saker (omkamper), og dette ser vi i sammenheng med deres yrkesstolthet og yrkesetikk. Motivasjon for motstand er verdighet og (selv)respekt (Karlsson, 2008).

## **2. Motstand i form av å trekke seg ut**

Terra-meglerne møtte en del dører i Kommune-Norge, som var stengt eller ble lukket raskt uten videre vurderinger. Å trekke seg ut eller ikke følge opp ble valgt av mange kommuner, som ble tilbudt disse finansproduktene. Når disse kommunene ikke gikk videre, skyldes ikke dette nødvendigvis risikoaversjon, men andre omstendigheter og utenforliggende hensyn, som; “*har andre ting å bruke tiden på*”. Andre hadde mer prinsipielle begrunnelser; “*vi går ikke inn i produkter med lang tidshorison*t”.

Det er liten tvil om at dette var finansprodukter, som var svært komplekse og vanskelig å forstå, selv for profesjonelle finansforvaltere (Truyen, 2007). Vi finner at flere sentrale aktører som fikk tilbud, stilte spørsmål og ønsket mer informasjon og forståelse for produktene. Meglerne bidro ikke til klar og tydelig informasjon, språket de brukte var fremmed og bidro ikke til klargjøring, men til ytterligere usikkerhet.

For noen av aktørene resulterte dette i at de valgte å ikke gå videre i prosessen. En av informantene uttrykker for eksempel som begrunnelse for å ikke gå videre: “*Hvis jeg ikke forstod det, så burde jeg gjort det etter deres (meglernes, forf. anm.) mening. Når du sitter der er det litt sånn, er det sånn det gjøres nå ja.*» (...)» «*jeg ble aldri trygg på at dette passet*”. Usikkerheten og meglernes strategi med å avfeie spørsmål og dermed legge lokk på prosessen og kun ha fokus på fortjenesten i produktene, bidro til at prosessen ble avsluttet. Motstand kom da til uttrykk i form av at aktøren trakk seg ut av prosessen, istedenfor å komme til bunns i, hva dette egentlig var.

## **3. Motstand i form av stilltiende aksept**

Vi finner at svært mange aktører ikke stilte spørsmål og godtok den informasjonen som ble gitt, i en stilltiende aksept. Dette kan sees i sammenheng med at kommunene var oppfordret til aktiv finansforvaltning fra myndighetene, samtidig som dette var et ukjent område for mange av aktørene. Og ikke minst at det er knyttet lite følelser til abstrakte produkter som er stedsbundne (Røvik, 2009). Vi ser også at aktørene i stor grad lener seg på aktører, som de har tillit til og/eller har lojalitet til som ordfører, rådmann og ikke minst Terra-meglerne. Mange aksepterte uten å stille ytterligere spørsmål. En informant i en av ja-kommunene uttrykker dette slik: «*Det ble egentlig slik,*

at de ikke skjønnte, og derfor ikke sa noe. Det var lite spørsmål både i kontrollutvalget og formannskapet. Ingen stilte de spørsmålene, som jeg stilte. Følte meg alene.» Ved å innta en aksepterende og til dels unnvikende holdning blir i prinsippet beslutningen overlatt til andre. Basert på en logikk om at når ingen andre spør, da forstår sikkert de andre dette, og da burde jeg også forstå det. Ved å forholde seg taus, blir man medløper i implementeringen av innovasjonen.

## **E. Motstand som meningsfylte spørsmål**

Ved å definere innovasjon som en prosess vil motstand ha en viktig rolle i prosessen, som nødvendige og ønskelige korrigeringer. Suksessfulle innovasjoner er robuste prosesser, hvor læring er et helt sentralt element for å lykkes (Seelos & Mair 2016). I vår case har vi vist at motstanden var legitim og hadde som formål å søke kunnskap og gi motforestillinger til prosessen. Aktørene stilte spørsmål, fordi de opplevde å ha behov for mer informasjon og å skape mening med innovasjonsprosessen.

### **1. Motstand som en konstruktiv kraft**

Våre funn tyder på at motstanden i form av protest og trekke seg ut når man ikke forstår, er viktige strategier. Når noen profesjonelle aktører ikke ga opp kampen, var ikke dette knyttet til aktørenes egeninteresse eller å bevare det bestående. Vi finner at motstanden handler om å utforske ulike sider ved innovasjonsprosessen. Det ble stilt spørsmål om lovligheten av denne type produkter innenfor offentlig sektor, og det ble etterspurt mer informasjon om produktene.

I etterpåklokskapens lys er det lett å se at det å trekke seg ut eller ikke gå inn i Terra-produkter var en riktig strategi, men det viktigste i denne motstanden var at aktørene ikke forstod eller fikk nok kunnskap til å kunne treffe en beslutning, de kunne stå inne for. Dilemmaet er knyttet til, hvem man skal lene seg på når man ikke forstår komplekse saksfelt eller innovasjonsideer, og hvilken rolle og interesse de aktørene, man lener seg på innehar. Meglerne hadde en egeninteresse og var selgere av produkter – de var ikke kommunens nøytrale rådgivere.

Å akseptere uten å spørre eller undersøke nærmere er en vanlig handling, dels for å beskytte seg selv og dels for å opptre lojalt i en organisasjon. Våre funn tyder på at man skal være trygg i rollen og ha faglig tyngde for å ytre seg eller trekke seg ut, når man ikke forstår. Å legge til rette for at det er akseptert å spørre og uttrykke egne meninger, er viktig for å bidra til konstruktiv motstand i enhver prosess og organisasjon. Vi vil utdype dette nærmere i avsnittet under.

### **2. Redsel for å dumme seg ut**

For noen av kommunene førte en overbevisende presentasjon med "*den ene fine plansjen etter den andre*" til at en valgte å ikke stille flere spørsmål. Etter hvert ble det også vanskeligere og

vanskeligere å stille spørsmål; *«Da begynte kommunene å komme dit at «vi tror på det de sier». (...) De (Terra-meglerne, forf. anm.) forklarte produktene og så satt de andre der og nikka, og ingen turte å spørre. Vi synes spesielt det er interessant å merke seg redselen for å dumme seg ut eller fremstå som kunnskapsløs. Dette kommer til uttrykk i utsagn som: «følelsen av å være dum, dette burde jeg forstått».*

Også lojalitet mot ledelsen og tillit til lokale “eksperter” kan ha bidratt til at det ble vanskelig å stille spørsmål. I en av kommunene kommer dette til uttrykk ved at det ikke blir stilt spørsmål fra politikerne, fordi de hadde så stor tiltro til ordførerens kompetanse på området. *«De mente at han hadde greie på det (...). Ble egentlig slik at de ikke skjønnte, og derfor ikke sa noe.»* Denne passiviteten kan forsterkes ved at sentrale aktører er toppledelsen, noe som forsterker forventningene om å være lojal mot beslutningene, som er tatt.

Det var lite utforskning av risikoen i finansproduktene, det ble ikke laget noen risikostrategi, og det var lite rom for å stille kritiske spørsmål. Vi ser at a) de som stiller spørsmål blir avfeid, b) de som ikke forstår velger å trekke seg ut eller c) de som ikke forstår, velger å stilltiende akseptere i redsel for å fremstå som dum eller kunnskapsløs.

Vi mener at funnene viser at det ikke var selve risikoen i produktene som var den største utfordringen, eller at Terra-kommunene var spesielt risikovillige. Utfordringen var knyttet til måten innovasjonsprosessen ble håndtert på, og ikke minst, hvordan kritiske spørsmål ble håndtert. Åpenhet blir ofte omtalt som et kjennetegn ved en innovativ organisasjonskultur, men da ofte som åpenhet for nye idéer. Åpenhet i form av psykologisk trygghet er også et sentralt element ved en innovativ organisasjonskultur. Dette innebærer en kultur, hvor det er forventet at en stiller spørsmål ved hvordan ting blir gjort, uten å bli straffet eller latterliggjort for å stille spørsmål (Edmondson 2019).

### **3. Skyldfordeling framfor læring**

Informantene våre har ikke sett at man har hatt noe læringsperspektiv i alle de prosessene, som har vært i etterkant av Terra-saken. Det har blitt skrevet mange rapporter og foretatt mange granskinger i etterkant, men disse har hatt mer fokus på, hvem som gjorde hva. En informant fra en ja-kommune uttrykker at det var lite læringsfokus, men desto mer et «blame-game» i offentligheten. Og administrasjonen – de hadde mer enn nok med å rydde opp.

Vi tolker dette som at den normative diskursen om innovasjon som et ubetinget gode, gjør at det er vanskelig å forestille seg noe som har gått galt som en innovasjon. Vår påstand er at dersom en innovasjon slår feil, eller medfører store tap, så er det likevel en innovasjon, og bør omtales som en innovasjon og ikke bare som en feil eller skandale. Bare da kan vi ta læring fra feilslåtte innovasjoner med oss inn i nye innovasjoner.

Å anerkjenne at også feilslått innovasjon kan være innovasjon, kan bidra til en større forståelse av innovasjon i offentlig sektor. Det er bare mulig å lære av feil, dersom en er åpen om de feil, som blir gjort (Edmondson, 2019). Dette innebærer åpenhet om, hvilke advarsler som ble gitt, og hvilke feil som ble begått underveis, uavhengig av resultatet av innovasjonen.

## F. Oppsummering og konklusjon

Vi mener at Terra-saken illustrerer dilemmaer kommuner kan møte i praksis ved innovasjon, og vi oppsummer artikkelen med læringspunkt fra en feilslått innovasjon.

*Det første læringspunktet er at motstand kan være en positiv kraft for å hindre eller justere innovasjoner, som kan få store negative konsekvenser.* Motstand kan hemme innovasjon, men kan også representere viktige bidrag i en åpen diskusjon om innovasjonen og bidra til å gjøre innovasjonsprosessen bedre. Vi så mange ulike former for motstand i vår case, både i form av høylytt protest, tilbaketrekking og taus aksept av noe, som en var svært usikker på. Det ble imidlertid ikke gitt rom for motstanden. I Terra-saken kunne mer utforskning med stor sannsynlighet bidratt til å redusere risikoen i innovasjonen eller hindret at en innovasjon med potensielt store negative konsekvenser ble implementert. Våre funn tyder på at denne håndteringen i innovasjonsprosessen bidro til at det endte med store negative konsekvenser for kommunenes økonomiske situasjon og tjenestetilbud.

*Det andre læringspunktet er at det ikke nødvendigvis er risikoaversjon som er kommunenes utfordring når de skal jobbe med målet om å bli mer innovative.* Vi finner at risikovilje ikke var utfordringen i vår case, men at kommunenes utfordring like gjerne var knyttet til manglende rom for å stille kritiske spørsmål. Det kan være vanskelig å være en kritisk røst til det nye og moderne. Når vi kombinerer dette med stor tillit til sentrale aktører og redselen for å “dumme seg ut” og være den som ikke forstår, får vi en farlig miks, som kan bringe aktørene til taushet.

Åpenhet og psykologisk trygghet er viktige faktorer, dersom kommunen vil fremme vellykkede innovasjoner. Vi ser i dette tilfellet at motvilje mot å stille spørsmål hindrer utforskning av innovasjonens risiko og mulige konsekvenser av innovasjonen. Etter vår mening var det manglende nysgjerrighet på, hva motstanden kunne representere av kunnskap som var problemet i casen – ikke at kommunene tok risiko.

*Det tredje læringspunktet er at feilslåtte innovasjoner ikke blir kalt innovasjoner, men rett og slett bare feil eller skandaler.* Dette reduserer muligheten til å lære fra feilslåtte innovasjoner. Når noe går galt, ender vi fort opp med et spill om skyldfordeling, med lite fokus på læring. Vi mener at

innovasjonslitteraturens «suksessoppskrifter» på vellykkede innovasjoner i liten grad åpner for læring fra feilslåtte innovasjoner. Slike oppskrifter kan bli for ensidige, og gjenspeiler ikke den komplekse verden, kommunene står ovenfor. Feilslåtte innovasjoner kan være viktige bidrag til å forstå innovasjoner på en bedre og mer nyansert måte.

Det er først i ettertid, vi kan vite, om en innovasjon blir vellykket eller mislykket. Terra-saken kunne kanskje blitt en kjempesuksess, og historiefortellingen en helt annen.<sup>iv</sup> Det er behov for mer forskning på kommunal innovasjon med fokus på, hvilke dilemmaer kommunene står ovenfor ved implementering av innovasjoner i egen organisasjon. Dette er spørsmål, som bør løftes opp i enhver innovasjon, slik at diskusjoner om dilemmaer kan bidra til enda bedre innovasjoner i offentlig sektor.

*Det siste læringspunktet er at kommunale «motefenomener» og «magiske begreper» kan svekke den kritiske evnen og stilne de kritiske røstene.* Terra-saken kan belyse at det å ville «henge med» og følge opp sentrale styringssignaler om fornyelse også, kan føre galt av sted. Terra-saken var et resultat av oppfordring fra sentrale myndigheter, samtidig som produktene, som ble presentert, representerte nye og moderne produkter i kommunenes finansforvaltning. I dag er innovasjon et slikt magisk og forførende begrep, som myndighetene mener skal løse alle samfunnets utfordringer. I myndighetenes ønske om en større grad av innovasjon kan det være lett å glemme at innovasjon også kan få negative konsekvenser.

## Referanser

Andersen, L. L., Espersen, H. H., Kobro, L., Kristensen, K., Skar, C. & Iversen, H. (2018). *Demokratisk innovasjon: Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner*, Skriftserien nr 24/2018: Høgskolen i Sørøst-Norge.

Andersen, O. J., Gårseth-Nesbakk, L. & Bondas, T. (2015). *Innovasjoner i offentlig tjenesteyting. Vågal reise med behov for allierte*: Fagbokforlaget.

Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2014). *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget.

Bason, C. (2007). *Velfærdsinnovation*. Børsens Forlag.

Brown, L. og Osborne, S. (2013). Innovation and risk in public services: Towards a new theoretical framework. *Public Management Review*, 15 (3): 186-208.

<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.707681>

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*: Universitetsforlaget.

De Vries, H., Bekkers, V. og Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public administration*, 94 (1): 146-166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>

Edmondson, A. C. (2019). *The fearless organization: Creating psychological safety in the workplace for learning, innovation, and growth*: John Wiley & Sons.

Fagerberg, J. (2004). Innovation: A guide to the Literature. I: Fagerberg, J., Mowery, D. & Nelson, R. (red.) *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199286805.001.0001>

Fjellandsbø, B.O. (2005) Farum kommune - et skrekkeksempel på konkurransesetting? Publisert: 06.09.2005. Tilgjengelig fra: <https://www.civita.no/> (Hentet 19.2.19).

Forskningsrådet. (2018). Innovasjon i offentlig sektor. Forskningsrådets strategi 2018-2023.

Fuglsang, L. & Rønning, R. (2014). Introduction: Framing Innovation in Public Service Sectors: A Contextual Approach. I: Rønning, R., Enquist, B. & Fuglsang, L. (red.) *Framing Innovation in Public Service Sectors*, s. 15-31: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315885612>

Gårseth-Nesbakk, L & Kjærland, F. (2009) Utfordringer med kommunal finansforvaltning - en systemteoretisk tilnærming. *Magma* 8/2009. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2017-01-05>

Hartley, J. (2006). Innovation and its contribution to improvement: A review for policymakers, policy advisers, managers and researchers. *London: Department for Communities and Local Government*.

Hartley, J. (2013) *Public and Private Features of Innovation*, i S. Osborne and L. Brown. Red. Handbook of Innovation in Public Services. Cheltenham: Edward Elgar.

Helby P. O. & Ring C. L (2009) Institutionelt brud i den offentlige moderniseringspolitikk? OPP og udlicitering i de danske kommuner. Copenhagen Business School, Working Paper nr 63.

Hirschman, A.O. (2009) *Sorti eller protest: en fråga om lojaliteter*, oversatt av Hemmingson, S. & Larsén, M., Arkiv förlag/A-Z förlag

Hofstad, M. (2008) *Eventyret om Terra og de åtte små kommunene som skulle til Wall Street for å bli rike*, Oslo: Hegnar Media AS.

Holmen, T. A. K. & Ringholm, T. (2019) *Innovasjon møter kommune*: Cappelen Damm Akademisk.  
Høiseth-Gilje, A. K., Skogli, E., Baustad, H. & Seeberg, A. R. (2018). *Nåtidsanalyse av innovasjonsaktivitet i kommunesektoren*. Menon-publikasjon 88/2018.

Indset, M., Klausen, J. E., Møller, G., Smith, E. & Zeiner, H. (2012). *Likeverdighet mellom stat og kommunesektor*. Oslo: NIBR/Telemarksforskning.

<https://doi.org/10.7577/nibr/samarbeidsrapport/2012/3>

Jøntvedt, M. (2011). *Terra-saken: norske kraftkommuner i finanskrisen*. Masteroppgave. Universitet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi.

Karlsson, J. C. (2008) *Den smidiga mellanchefen och andra motståndsberättelser*, Malmö: Gleerups Utbildning.

Kjærland, F. & Gårseth-Nesbakk, L. (2017) Kommunal finansforvaltning etter Terra-skandalen. *Praktisk økonomi & finans*, 33(01), s. 53-68. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2017-01-05>

Larsson, O. S. og Brandsen, T. (2016). The implicit normative assumptions of social innovation research: Embracing the dark side. I Brandsen, T., Cattacin, S., Evers, Adalbert & Zimmer, A. (red): *Social Innovations in the Urban Context*, s. 293-302: Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-21551-8\\_24](https://doi.org/10.1007/978-3-319-21551-8_24)

Larsen, R. (2013). *Fra søt drops til bitter pille. Terra-saken i Vik kommune og Haugesund kommune*. Masteroppgave. Universitet i Bergen.

Lykkebo, O. B., Jakobsen, N. & Paul, S. (2018). *Innovationsbarometeret: Nyt sammen bedre*. København: Dansk Psykologisk forlag og Center for Offentlig Innovation.

Lykkebo, O. B., Munch-Andersen, M. & Jacobsen, N. (red.). (2019). *Measuring new nordic solutions. Innovation Barometer for the public sector*. Innovationbarometer.org.

Løding, T. H. (2010). "Terrarisme" og finansiell alkymi - om den kommunale sektorens finansialisering. Masteroppgave. Universitet i Bergen.

Malterud, K., Siersma, V.D., Guassora & A.D. (2015) Sample size in qualitative interview studies: guided by information power. *Qualitative Health Research*, 26 (13), 1753-1760. <https://doi.org/10.1177/1049732315617444>

Malterud, K. (2012). Systematic text condensation: a strategy for qualitative analysis. *Scandinavian journal of public health*, 40(8), 795-805. <https://doi.org/10.1177/1403494812465030>

Melander, P. (2018). Økonomifolk har også et etisk og æstetisk samfundsansvar, *Samfundslederskab i Skandinavien*, 33 (4), 341-357. <https://doi.org/10.22439/sis.v33i4.5569>

Momrak, A. M. & Leikvoll, G.K. (2019) *Innbyggerinvolvering og samskaping i kommunal sektor*. Kunnskapsgrunnlag. TF-rapport 471, Telemarksforskning.

Nader, L. & de Campos, J. G. F. (2016). Five Reasons to Fear Innovation. *SUR-International Journal on Human Rights*, v. 13, n. 23, 211-221.

Nordhaug, K. (2009) *Fritt fall. Finanskrisen og utveier*. Red: Bank, H. Res publica.

NOU 1990: 13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

OECD. (2018). Oslo Manual 2018. Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation. OECD Publishing.

Osborne, S. P. & Brown, L. (2011) Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335-1350. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01932.x>

Pani, E. & Holman, N. (2014). A fetish and fiction of finance: Unraveling the subprime crisis. *Economic Geography*, 90 (2): 213-235. <https://doi.org/10.1111/ecge.12027>

Pedersen, A.R. & Johansen, M. B. (2012) Strategic and Everyday Innovative Narratives: Translating Ideas into Everyday Life in Organizations. *The Innovation Journal: The Public sector Innovation Journal*, Volum 17 (1), 2012, article 2.

Piderit, S. K. (2000) Rethinking Resistance and Recognizing Ambivalence: A Multidimensional View of Attitudes Toward an Organizational Change. *Academy of Management Review*, 25 (4), 783-794. <https://doi.org/10.5465/amr.2000.3707722>

Pollitt, C. & Hupe, P. (2011) Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13 (5), 641-658. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532963>

Reppen, I. M. & Bukholm, M. U. (2013). *Terraskandalen: For kommunane var vegen til helvete brulagt med gode hensikter*. Masteroppgave: Høgskolen i Hedmark.

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

Ringholm, T., Aarsæther, N., Bogason, P. & Ellingsen, M. (2011). *Innovasjonsprosesser i norske kommuner. Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse*: Norut Tromsø Rapport.

Ringholm, T. & Holmen, T. A. K. (2019). Innovasjon i møtet mellom ide og institusjon. I: Holmen, T. A. K. & Ringholm, T. (red.) *Innovasjon møter kommune*: Cappelen Damm Akademisk.

Ringholm, T., Teigen, H. & Aarsæther, N. (2013). *Innovative kommuner*: Cappelen Damm akademisk.

Røvik K. A. (2009) *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget

Seelos, C. & Mair, J. (2012). Innovation is not the Holy Grail. *Stanford Social Innovation Review*, 10 (4): 44-49.



- Seelos, C. og Mair, J. (2016). When innovation goes wrong. *Stanford Social Innovation Review*, Fall 2016: 27-33.
- Skarstein, R. (2009) Finanskrisas bakgrunn. *Etikk i Praksis - Nordic Journal of Applied Ethics*, 3(2), 9-28. <https://doi.org/10.5324/eip.v3i2.1716>
- Slappendel, C. (1996). Perspectives on innovation in organizations. *Organization Studies*, 17 (1), 107-129.
- Sterner S.R. & Øverland O. (2001) Kommuner til salgs. NRK, Brennpunkt 4.12.2001. Tilgjengelig fra <https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/OFFD12001101/04-12-2001> (Hentet 14.9.18)
- St.meld. nr. 7 (2008–2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge. Nærings- og handelsdepartementet
- St.prp. nr. 82 (2000-2001) *Om lokaldemokratiet, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002* (kommuneproposisjonen). Kommunal- og regionaldepartementet.
- Tidd, J. & Bessant, J. (2013) *Managing Innovation. Integrating Technological, Market and Organizational Change*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Toivonen, M. & Tuominen, T. (2009). Emergence of innovations in services. *The Service Industries Journal*, 29 (7): 887-902. <https://doi.org/10.1080/02642060902749492>
- Torfinn, J. (2012) Samarbeidsdrevet innovation i den offentlige sektor: Drivkrefter, barrierer og behovet for innovasjonsledelse. *Offentlig forvaltning Scandinavian Journal of Public Administration* 16 (1): 27-47.
- Truyen, F. (2007). Terra-saken. *Lov og Rett*, 46(10), 561-562.
- Van de Ven, A. H., Polley, D. E., Garud, R. & Venkataraman, S. (2008). *The innovation journey*. Oxford University Press.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17 (9): 1333-1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Weber, M. (2000) *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. (Red). Fivelsdal, E. Oslo: Gyldendal.
- Aagaard, P., Sørensen, E. & Torfinn, J. (2014). *Samarbeidsdrevet innovation i praksis: Jurist- og Økonomforbundets Forlag*.
- Aastvedt, A. & Mauland, H. (2008) Terra-saken og kommune-Norge: Finansielle instrumenter i kommuneregnskapet. *Revisjon og Regnskap* nr. 2/2008.

---

<sup>i</sup> Selv om den nye kommuneloven som trer i kraft fra 1.1.20 presiserer at norske kommuner ikke kan ta “vesentlig finansiell risiko” er det fremdeles krav om avkastningsmål av finansforvaltningen (ny kommunelov § 14-13).

<sup>ii</sup> Eksempler fra to norske kommuner som ikke har noe med Terra-saken å gjøre.

<sup>iii</sup> Vi skylder leseren å gjøre oppmerksom på, at en av forfatterne av denne artikkelen, Aastvedt, også er omtalt i denne rapporten, som en del av motstandskampen.

<sup>iv</sup> For kuriositetens skyld kan vi nevne, at tv2 har laget en TV-serie om nettopp dette scenarioet.