

Kredittilsynet

*En organisasjonsteoretisk analyse av
utvikling og virkemåte*

Gisela Hytten



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

November 2009

© Gisela Hytten 2009

Kredittilsynet – en organisasjonsteoretisk analyse av utvikling og virkemåte

Veiledning (Vår og høst 2009): Tom Christensen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Forord

Jeg ønsker å rette en stor takk til min veileder Tom Christensen, professor ved Institutt for Statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, for hans raske og verdifulle tilbakemeldinger.

Jeg vil også gjerne takke mine informanter for deres åpenhet og imøtekommenhet.

Gisela Hytten

Oslo, 20. november 2009

INNHOLDSFORTEGNELSE

Kapittel 1 Innledning.....	1
1.1 Tema for oppgaven	1
1.2 Statsvitenskapelig relevans	3
1.3 Valget av case	4
1.4 Kredittilsynets historie og fakta – en kort oversikt.....	4
1.5 Oppgavens problemstilling.....	6
1.6 Teoretiske perspektiver	7
1.7 Metodisk tilnærming.....	10
1.8 Oppgavens oppbygging.....	10
Kapittel 2 Teori og metode.....	13
2.1 Teoretiske perspektiver	13
2.1.1 Innledning	13
2.1.2 Det instrumentelle perspektivet	15
2.1.3 Teoretiske forventninger om Kredittilsynets utvikling og virkemåte i et instrumentelt perspektiv	19
2.1.4 Det kulturelle perspektivet.....	20
2.1.5 Teoretiske forventninger om Kredittilsynets utvikling og virkemåte i et kulturelt perspektiv	23
2.1.6 Myteperspektivet	24
2.1.7 Teoretiske forventninger om Kredittilsynets utvikling og virkemåte i et myteperspektiv	27
2.2 Metode.....	30
2.2.1 Innledning	30
2.2.2 Metodevalg.....	30
2.2.3 Datainnsamling og kildematerial	32
2.2.4 Metodiske utfordringer	34
Kapittel 3 Bakgrunn.....	37
3.1 Tilsynsbegrepet	37
3.2 Utviklingen av offentlige tilsynsorganer i Norge.....	38
3.3 Historikk: om tidlig organisering av tilsyn med finanssektoren og Kredittilsynets forløpere (1800-tallet til 1985)	41
3.3.1 Finanstilsyn fra 1800-tallet frem til 1945	41
3.3.2 Etterkrigsperioden	42
3.3.3 Det nyliberale skifte	44

Kapittel 4	Empiri – Kredittilsynet fra 1985 til i dag	47
4.1	Innledning	47
4.2	Kredittilsynets etableringsfase, perioden frem til 1987	48
4.2.1	Kredittilsynets opprettelse	48
4.2.2	Kredittilsynets mål og oppgaver	50
4.2.3	Ledelseskonstruksjonen i Kredittilsynet	51
4.2.4	Vertikal og horisontal organisering	52
4.2.5	Intern organisatorisk utforming og lokalisering	54
4.2.6	Virksomhet det første året	54
4.3	Oppbygging og krisehåndtering, perioden 1987-1992	55
4.3.1	Organisasjonsdemografien	55
4.3.2	Ansettelsen av kredittilsynsdirektøren og ledelseskonflikt	56
4.3.3	Åpenhetsstrategien	57
4.3.4	Kredittilsynets virksomhet i perioden 1987-1992	58
4.3.5	Saken om Kredittilsynets fremtidige organisering i 1992	61
4.4	Fra unntakstilstand til normalisering og ny finanskriser, perioden 1993-2009	65
4.4.1	Arbeidsoppgaver i perioden	65
4.4.2	Informasjon, dialog og premissgiving	66
4.4.3	Internasjonalt samarbeid	67
4.4.4	Organisatorisk utvikling	68
4.4.5	Nye faresignaler og finanskriser	70
4.4.6	Kredittilsynets håndtering av finanskrisen	72
Kapittel 5	Analyse av kredittilsynets organisatoriske utvikling	75
5.1	Innledning	75
5.2	Kredittilsynets utvikling sett fra det instrumentelle perspektivet	75
5.2.1	Kredittilsynets opprettelse	76
5.2.2	Saken om Kredittilsynets fremtidige organisering i 1992	78
5.2.3	Utviklingen siden 1993	80
5.3	Kredittilsynets utvikling sett fra det kulturelle perspektivet	82
5.3.1	Kredittilsynets opprettelse	82
5.3.2	Saken om Kredittilsynets fremtidige organisering i 1992	83
5.3.3	Utviklingsprosessen siden 1993	84
5.4	Kredittilsynets utvikling sett fra myteperspektivet	86
5.4.1	Opprettelsen av Kredittilsynet	86
5.4.2	Saken om Kredittilsynets fremtidige organisering i 1992	87
5.4.3	Utviklingsprosessen siden 1993	88

Kapittel 6	Organisasjonsutvikling og tilsynets virksomhet.....	91
6.1	Innledning.....	91
6.2	Effekten av endringene på Kredittilsynets virkemåte sett fra et instrumentelt perspektiv.....	91
6.2.1	Innledning.....	91
6.2.2	Effekten av endringer i den formelle strukturen.....	91
6.2.3	Effekten av endringer i den demografiske strukturen.....	95
6.3	Effekten av endringer i Kredittilsynets utvikling på dets virkemåte sett fra et kulturelt perspektiv.....	97
6.3.1	Innledning.....	97
6.3.2	Organisasjonskulturen.....	97
6.4	Effekten av Kredittilsynets utvikling på dets virkemåte sett fra myteperspektivet.....	100
Kapittel 7	Avslutning.....	103
7.1	Innledning.....	103
7.2	Samlet vurdering av perspektivene.....	103
7.3	Avslutning.....	106
	Litteratur og kilder.....	109
	Vedlegg – Demografisk utvikling.....	117

KAPITTEL 1 INNLEDNING

1.1 Tema for oppgaven

I løpet av høsten 2008 forplantet vanskelighetene i det amerikanske banksystemet seg til det internasjonale finansmarkedet. Søkelyset på ”råtne” boliglån avdekket en rekke misligheter og svakheter som medførte omfattende tillitssvikt til det finansielle systemet. Deler av det internasjonale finansmarkedet brøt sammen, og nedgangskonjunkturen som verdensøkonomien gikk inn i, ble sammenlignet med 1930-tallets store depresjon. Finanskrisen anno 2008/2009 synliggjorde med all tydelighet finanssektorens grenseoverskridende karakter, kompleksitet og sentrale betydning for realøkonomien. Den aktualiserte på nytt spørsmålene rundt regulering og kontroll av finansmarkedene.

Finanssektoren danner grunnlaget for en velfungerende markedsøkonomi, som igjen sikrer sysselsetting og den nødvendige skatteinngangen for å finansiere de kollektive samfunnsoppgavene i det politiske systemet. Finansiell stabilitet og tillit til det finansielle systemet, samt rettferdige konkurransebetingelser, er viktige forutsetninger i finanssektoren. Dette gjelder ikke bare næringslivsaktører, men også den jevne forbrukeren. Svikt i finanssystemet har vidtrekkende samfunnsmessige konsekvenser og tilsyn med finanssektoren er derfor en viktig funksjon for fellesskapet.

I Norge er det Kredittilsynet¹ som er tilsynsmyndigheten for finanssektoren. Kredittilsynet forvalter, vokter og bidrar til utvikling av regelverk innenfor bankvirksomhet, forsikringsnæring, verdipapirhandel, eiendoms-megling, revisjon og regnskapsførervirksomhet. Tilsynet ble i 1985 etablert som et selvstendig forvaltningsorgan under navnet Kredittilsynet etter fusjon av den eksisterende Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet. Institusjonalisering av tilsyn med bank- og forsikringsbransjen skriver seg imidlertid så langt tilbake som til tidlig på 1900-tallet. Ved opprettelsen i 1985 skilte Kredittilsynet seg ut i

¹ I juni 2009 vedtok Stortinget å endre navnet fra Kredittilsynet til Finanstilsynet. Siden oppgaven omhandler tilsynet i tiden da det het Kredittilsynet, benytter jeg meg utelukkende av det opprinnelige navnet.

internasjonal sammenheng som første finanstilsynsmyndighet med helhetlig sektororganisering. Dette har blitt betegnet som fremsynt (Arne Skauge 2006: 169) og som foregangsmodell for andre land (Davies 2006: 127).

Tilsyn og kontroll er ikke nye funksjoner innenfor statsforvaltningen, men har utviklet seg i takt med utvidelsen av statlige oppgaver. I dag finnes det i Norge et førtitall tilsynsorganer som skal påse at myndighetenes regulering etterleves av virksomheter og personer. De har en rolle som korrektiv og kvalitetsgarantist i det moderne samfunnet (St.meld. nr.17 (2002-2003):7). Tilsynsvirksomhet kan være organisert på forskjellige måter, alt fra å være integrert i sentraladministrasjonen, være et eget statlig tilsynsorgan eller være delegert til private aktører. Diskusjonen om den formelle organiseringen av tilsynsfunksjonen fremhever et vedvarende dilemma knyttet til offentlige organisasjoner som skal ivareta flerfoldige og konkurrerende hensyn som politisk styring, faglig argumentasjon, rettsstatsverdier og effektivitet. Disse hensyn vil vektlegges forskjellig alt etter hvilket politisk ståsted man inntar.

I 1955 satte Einar Gerhardsen frem en ny forvaltningsdoktrine om tydelig arbeidsdeling mellom fagenhet og departement, der fagenheten skulle ta seg av det teknisk-administrative, mens departementet skulle fungere som sekretariat for den politiske ledelsen. Troen på politisk styring var fremtredende og viste seg i sterk regulering fra statlig side. Omtrent 30 år senere begynte New Public Management-organisasjonstenkning å spre seg. Den siktet også mot hensiktsmessig arbeidsdeling mellom rutinepreget, fagbasert myndighetsutøvelse i forvaltningsorgan og strategisk styring i departement, dog med endret begrunnelse. Her ble tiltroen til markedsmekanismene vesentlig, mens politikerne skulle begrense seg til å definere overordnede rammer. Under forutsetning av at man hadde tydelige mål, klare roller og høy faglig kompetanse, skulle større faglig uavhengighet bidra til å effektivisere offentlig forvaltning og gi større forutsigbarhet. Kredittilsynet ble født inn i dette paradigmeskiftet, da internasjonalt økende deregulering satte eksisterende reguleringer og strukturer under press i Norge.

1.2 Statsvitenskapelig relevans

Oppgaven inngår i studiefeltet ”Offentlig politikk og administrasjon”, der formålstjenlig organisering av offentlige oppgaver er et kjernesporsmål. Offentlig forvaltning spiller en bærende rolle i utviklingen av demokratiet, rettsstaten og felles verdier i Norge. Offentlig forvaltning er virkeliggjøring av et velfungerende folkestyre der overordnede politiske myndigheter får velgernes mandat til å gjennomføre ønsket politikk på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Den tradisjonelle organiseringen av sentraladministrasjonen bærer i seg en varig rollekonflikt mellom forventninger knyttet til politisk styring, rettssikkerhet og faglig uavhengighet. På den ene siden skal forvaltningen være lojal mot den til enhver tid sittende og demokratisk valgte regjeringen, på den andre siden skal forvaltningen være tro mot rettsstatlige verdier, altså være lojal mot fellesskapets aksepterte, grunnleggende normsett. Dessuten skal den forsvare faglige, kunnskapsbaserte avveininger. Dette spenningsforholdet ble i den tradisjonelle forvaltningsmodellen balansert ved å la rollefordelingen være noe uklar, og bidro dermed til å beskytte mot krefter som ensidig trakk i den ene eller andre retningen (Dahl Jacobsen 1997: 157-161).

Arbeiderpartiets forvaltningspolitikk i etterkrigstiden med sin overbevisning om sosial ingeniørkunst representerte en politisering av forvaltningen og beveget seg bort fra det klassiske byråkratiet i retning redskapsbyråkrati (Grønlie 1999: 46). I New Public Management-reformbevegelsen fra slutten av 1980-tallet svingte pendelen i motsatt retning. Faglig uavhengighet og effektivitet ble vektlagt på bekostning av politisk styrbarhet. I de siste årene kan det hevdes at det har tvunget seg frem en fagliggjøring av politikken fordi saksområdene er blitt svært komplekse (Statskonsult 2007:27: 1,16), noe som har visket ut ideologiske forskjeller og økt betydningen av internasjonal innflytelse. Denne trenden har styrket forvaltningsorganers posisjon som faglig uavhengig instans og redusert politikernes reelle innflytelse.

Denne oppgaven handler om hvordan en type forvaltningsoppgave, tilsyn, har blitt løst organisatorisk på det formelle plan og hvordan institusjonelle faktorer har vært med på å prege organisasjonens utvikling og virkemåte. Den

kommer til å belyse noen av de varige spenningene mellom offentlig politikk og administrasjon.

1.3 Valget av case

Jeg vil anføre tre argumenter for mitt valg av Kredittilsynet som case. For det første er Kredittilsynet et meget viktig tilsynsorgan på grunn av finanssektorens samfunnsmessige betydning. Finanskrisens aktualitet fristet til å se nærmere på hvordan tilsynet var rustet til å takle denne situasjonen.

For det andre ble Kredittilsynet etablert mens det foregikk et paradigmeskifte i forvaltningspolitikken. Var dets etablering en konsekvens av ytre omstendigheter eller var det et bevisst reformtiltak for å vri organisasjonsutformingen vekk fra politisk styring og over til faglig uavhengighet? Kredittilsynets plass i den historiske sammenhengen av norske tilsyn virket spennende å se på.

Sist men ikke minst har jeg ikke kunnet oppspore noen statsvitenskapelige oppgaver om Kredittilsynet. Derimot eksisterer det en rekke studier om organisasjonsutforming og organisasjonsendring hos andre tilsyn. Ved å bruke samme begrepsapparat kan denne empiriske analysen inngå i en større sammenheng av tilsvarende undersøkelser og bygge opp under systematisert kunnskap.

1.4 Kredittilsynets historie og fakta – en kort oversikt

Kredittilsynet ble opprettet i 1985² ved en sammenslåing av to bransjetilsyn, Bankinspeksjonen³ og Forsikringsrådet. Tilsynsområdet omfatter finansieringsinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel og etter hvert en rekke andre relaterte aktiviteter. Norge var det første landet til å etablere et finanstilsyn med hele finanssektoren som arbeidsfelt. Kredittilsynet skal gjennom tilsyn med institusjoner og finansmarkeder bidra til finansiell stabilitet og velfungerende

² Kredittilsynet ble etablert ved lov 7.juni 1985, loven ble satt i kraft 24.mars 1986

³ Meglerkontrollen ble allerede slått sammen med Bankinspeksjonen i 1983

markeder, og dermed forebygge finansielle kriser. Bak denne målsettingen ligger både samfunnsøkonomiske hensyn og forbrukerhensyn. Ved siden av tilsynsvirksomheten arbeider tilsynet med lov- og regelverksutvikling, samt forvaltningsoppgaver. Tilsynet er et eget forvaltningsorgan underlagt Finansdepartementet og har fått delegert utstrakt myndighet, men behandler likevel ikke saker av større viktighet og/eller av prinsipiell karakter. Dette gjelder hovedsakelig forvaltningsoppgaver der tilsynet forbereder konsesjons- eller fusjonssaker av strukturpolitisk betydning. Kredittilsynets øverste organ består av et styre, mens kredittilsynsdirektøren utøver den daglige ledelsen. Tilsynets kostnader fordeles på institusjonene under tilsyn.

Organisasjonen hadde knapt rukket å bli etablert og fått ansatt en direktør, da tilsynet ble konfrontert med en alvorlig krise i det norske banksystemet. Kredittilsynet ble stilt overfor store utfordringer, og i 1992 ble det satt spørsmålsteget ved tilsynets organisering. Daværende kredittilsynsdirektør gikk av ett år før tiden. Stortinget avviste regjeringens forslag om å slå Kredittilsynet sammen med Norges Bank og gikk inn for å styrke tilsynet ressursmessig langsmed de opprinnelige retningslinjene.

Siden 1993 har tilsynet kunnet bygge seg opp som organisasjon og drive forebyggende arbeid. Bjørn Skogstad Aamo ble ansatt som ny tilsynsdirektør og innehar nå denne stillingen i en tredje periode. Rekrutteringsproblemet som Bankinspeksjonen allerede hadde strevd med, løste seg etter hvert, og tilsynet utviklet en kompetent medarbeiderstab. Informasjon og dialog ble strategiske virkemidler i omgang med tilsynsenhetene, samarbeidspartnere og media.

I 2008 ble Kredittilsynet på nytt konfrontert med trusselen om en finanskriser. Selv om Kredittilsynet hadde advart mot uheldige utviklingstendenser, hadde verken tilsynet eller andre eksperter i bransjen forutsett krisens tidspunkt, omfang og dynamikk. Beredskapsmekanismene ble satt i gang i tett samarbeid med Norges Bank og Finansdepartementet, slik at en panikkreaksjon på grunn av en plutselig likviditetskrise i det norske banksystemet ble unngått, og en krise i den norske finanssektoren ble avverget.

Etableringen og utviklingen av Kredittilsynet foregikk med omfattende

forandringer i finanssektoren som bakgrunnen. Disse skyldtes for det ene liberaliseringen av finansmarkedene som medførte strukturelle endringer med fremveksten av integrerte finanskonsern, fornyet betydning av verdipapirmarkedene og nye finansprodukter. Dermed spilte den internasjonale dimensjonen en betydelig rolle, spesielt den økonomiske integrasjonen i Europa, som Norge er knyttet til gjennom EØS-avtalen⁴. For det andre ble endringene i finanssektoren muliggjort av den informasjonsteknologiske utviklingen. Håndtering av enorme mengder av data og informasjon i sanntid åpnet for nye arbeidsformer, og økte transaksjonsvolumet betydelig.

1.5 Oppgavens problemstilling

I det foregående har jeg gjort rede for temaet for denne oppgaven, begrunnet dens faglige relevans og valg av case, samt skissert Kredittilsynets utvikling og formelle oppbygging. Som antydning er det organiseringen av tilsynsfunksjonen og underforstått håndteringen av spenningsfeltet mellom politisk styring og faglig uavhengighet, som omhandles i denne oppgaven. Spørsmålene jeg ønsker å besvare i oppgaven er:

Hva kjennetegner og forklarer Kredittilsynets organisatoriske utvikling fra dets opprettelse i 1985 frem til i dag? På hvilken måte har endringene hatt betydning for tilsynets virksomhet?

Med utvikling mener jeg de endringsprosesser som har funnet sted i løpet av denne perioden. Jeg identifiserer tre ulike endringsprosesser som jeg ser nærmere på. Den mest fundamentale endringsprosessen har vært Kredittilsynets opprettelse, en sammenslåing av to bransjetilsyn til et integrert sektortilsyn. Vedtaket om etableringen av Kredittilsynet definerte nye formelle rammer samtidig som det fantes en forhistorie i de tidligere tilsyn, konkrete forhold i det nære handlingsmiljøet og en rådende tidsånd å forholde seg til. Hvorfor var den

⁴ EØS: Det europeiske økonomiske samarbeidsområde

tidligere organiseringen ikke lenger formålstjenlig? Hvordan kom endringsprosessen i gang? Hvem deltok som aktører? Hvordan ble problemet og løsningen definert?

Den andre endringsprosessen gjaldt forslaget i 1992 om å innordne Kredittilsynet under Norges Bank. Selv om forslaget ikke førte frem, er det interessant å se nærmere på endringsforsøkets årsaker, forløp og utfall.

Deretter har Kredittilsynet ikke vært gjenstand for flere gjennomgripende forandringer, men gjennomgått en kontinuerlig endringsprosess og gradvis tilspasning av formell organisasjonsstruktur og organisasjonsdemografi. Samtidig utviklet organisasjonen sin institusjonelle side med fremveksten av en egen organisasjonskultur. Hvordan kan man forstå denne perioden? Hvilke faktorer preget denne utviklingen?

Mens den første delen av problemstillingen fokuserer på kjennetegn og drivkrefter bak de ulike endringsprosessene, så ser andre delen på organisasjonsutviklingens effekt på tilsynets virksomhet. Hva innebar den horisontale og vertikale spesialiseringen som ble valgt? Hvordan påvirket nye formelle strukturer tilsynets uformelle normer og verdier, og hvordan påvirket disse i sin tur organisasjonsutviklingen?

I litteraturen skilles mellom empirisk, normativ og konstruktiv analyse (Roness 2005:231). Der den empiriske analysens formål er å beskrive og forklare utforming og virkemåte av offentlig forvaltning, tar den normative standpunkt i en diskusjon av hvilke verdier som bør være sentrale. Den konstruktive analysen fokuserer på hva som kan gjøres for å få bedre overensstemmelse mellom det normative og virkeligheten. Likevel er empiriske analyser en forutsetning for en konstruktiv analyse (Egeberg 1992:185). Denne oppgaven er begrenset til den empiriske kategorien.

1.6 Teoretiske perspektiver

For å besvare problemstillingen bruker jeg to hovedtilnærminger fra organisasjonsteori for offentlig sektor. Disse bygger på ulike handlingslogikk der den instrumentell-strukturelle tilnærmingen kjennetegnes av formålsrasjonalitet

og den institusjonelle tilnærmingen av en logikk om det passende. I den institusjonelle tilnærmingen skilles det mellom et kultur- og myteperspektiv som fremhever organisasjonens respektive omgivelsenes institusjonelle side (Christensen m.fl. 2007: 13).

Det instrumentelle perspektivet anser organisasjonen som et redskap for å oppnå definerte mål. Det er en grunnleggende forventning om en sammenheng mellom den organisatoriske utformingen og organisasjonens handlemåte. Forhold knyttet til organisasjonens struktur representerer dermed manipulerbare, uavhengige variabler med tanke på målrettet endring av organisasjonens handlemåte. Hovedelementene i dette perspektivet er organisasjonens formelle struktur, slik den gjenspeiles gjennom vertikal og horisontal differensiering, intern arbeidsdeling, demografisk struktur, som refererer til personalets sammensetning i henhold til ulike kriterier, og fysisk struktur, der lokaliseringen utgjør et sentralt punkt. Organisasjonens såkalte tekniske omgivelser er handlingsrettet og påvirker den instrumentelle utformingen av organisasjonsstrukturen (Christensen m. fl. 2007:42-44). Formålsrasjonalitet kommer til uttrykk ved organisasjonens opprettelse og senere omorganiseringer, i organisasjonens virkemåte og i det enkelte organisasjonsmedlems beslutningsatferd.

Plasseringen i forhold til den formelle strukturen har betydning for hvem som har rett og plikt til initiativ, deltagelse og kontroll over endringsprosesser i eller av organisasjonen. Det er to hovedmodeller innenfor det instrumentelle perspektivet for hvordan organisasjonsendring foregår. Den ene bygger på en byråkratisk struktur som makter å gjøre de hierarkiske linjene gjeldende, mens endringsprosessen i den såkalte forhandlingsvarianten preges av forhandling og interessehevding, og ikke under- og overordningsforhold.

En organisasjon kan også betraktes fra dens institusjonelle side. Uten å benekte intensjonalitet og formell struktur, vektlegges i kulturperspektivet uformelle verdier som sentrale forklaringsfaktorer (Selznick 1997:20,28; Christensen 1994:27-28). Organisasjonens verdimesige forankring ved opprettelsestidspunktet og den gradvise fremveksten av en egen

organisasjonskultur forvandler organisasjonen til en institusjon med verdi i seg selv. Organisasjonskulturen påvirkes av organisasjonsmedlemmene, som i sin tur sosialiseres inn i organisasjonen, og av det nære handlingsmiljøet (Christensen m.fl. 2007:54). Det kan til en viss grad tilrettelegges instrumentelt for en organisasjonskultur gjennom for eksempel demografisk sammensetning. Handling i dette perspektivet baserer seg på en logikk om det passende i henhold til organisasjonens uskrevne regler og rutiner. Endringsprosesser skjer som naturlige tilpasninger og ikke bevisste beslutninger, noe som gjør organisasjonen motstandsdyktig mot uønsket forandring (Selznick 1997:23,27). Instrumentell organisasjonsendring kan derfor bli motvirket av organisasjonskulturen dersom endringen ikke er i samsvar med organisasjonens eksisterende verdier. Tilsvarende kan organisasjonskultur bidra til raskere godtagelse av endringer som er i overensstemmelse med den.

Myteperspektivet omhandler organisasjonens kontakt med institusjonaliserte omgivelser. Disse sprer såkalte institusjonaliserte, rasjonaliserte myter om hvordan organisasjonen bør være utformet og handle. Siden organisasjonen får sin legitimitet fra omgivelsene, kan den ikke ignorere slike forventninger, men må forholde seg til disse enten ved å overta organisasjonsoppskriftene i mer eller mindre tilpasset form, eller ved å kun tilsynelatende adoptere dem. Denne frikoplingen fra å ha en instrumentell effekt på organisasjonen og dens virkemåte, karakteriseres som ”hykleri” eller ”window dressing” og er en nyttig strategi eller kompromissløsning for å takle motstridende forventninger (Brunsson 2002: xii-xvi).

Faktorene i de ulike perspektivene står i dynamisk vekselvirkning til hverandre og deres samspill vurderes til slutt samlet. Organisasjonsstruktur og organisasjonskultur utgjør rammebetingelser for hverandre (Christensen 1994:29). Uformelle verdier og normer hemmer eller fremmer instrumentelle endringsprosesser og omvendt kan formelle trekk fostre institusjonaliseringsprosessen. Rasjonaliserte myter påvirker organisasjonens instrumentelle og kulturelle side. Betydningen av det ene eller andre sett faktorer er knyttet til organisasjonens legitimitet: organisasjonen må innfri konkrete målsettinger og

dens organisasjonskultur må være i overensstemmelse med aksepterte verdiforestillinger. Bruk av rasjonaliserte myter er legitimitetsstyrkende selv om dette skjer kun på et symbolsk plan.

Fordi den formelle organisasjonsstrukturen er både utgangspunkt for, og resultat av endringsprosesser (Roness 2005:243), vil jeg i min analyse av Kredittilsynets utvikling fokusere på det instrumentelle perspektivet og se på hvordan de andre perspektivene gjør seg gjeldende i forhold til dette.

1.7 Metodisk tilnærming

Formålet med studien er å undersøke den organisatoriske utviklingen og dets virkning i et norsk tilsynsorgan. Ut fra et ønske om å gå i dybden av studieobjektet, foretas en kvalitativ case-studie basert på dokumentanalyse og dybdeintervjuer. Case-studiens kjennetegn er at den er rettet mot *forståelsen* av endringsprosesser og forhold som egner seg best for kvalitative data og i mindre grad til kvantitativ formalisering. Kredittilsynet som enkelt-case forsvares med at analyseenheten representerer en klasse, i dette tilfellet norske tilsynsorganer. Case-studien er deskriptiv i empiridelen og teorifortolkende i analysedelen. Den benytter seg av et systematiserte sammenhenger og tilhørende underliggende logikk (Roness 1997:13) hentet fra organisasjonsteori. Teorien gir grunnlag for visse antagelser som sjekkes mot empirien i Kredittilsynet. Datamaterialet består i stor grad av ulike typer skriftlige dokumenter som Kredittilsynets strategiplaner, årsberetninger, tildelingsbrev, lov og lovforslag, eksterne rapporter og avisartikler. Dessuten bygger det empiriske materialet på dybdeintervjuer med nøkkelpersoner i Kredittilsynet, Finansdepartementet og Finansnæringens Hovedorganisasjon.

1.8 Oppgavens oppbygging

- I kapittel 2 presenterer jeg hovedtrekkene i organisasjonsteori for offentlig sektor, som benyttes som teoretisk analyseramme for case-studien. Tre perspektiver blir beskrevet og tilhørende forventninger for Kredittilsynet

formulert. Deretter begrunner jeg valget av en kvalitativ case-studie som metode, redegjør for datainnsamlingen og kommenterer utfordringene knyttet til datainnsamlingen.

- Kapittel 3 formidler en del bakgrunnsstoff. Først klargjøres begrepet tilsyn. Så skisseres et bilde av den generelle utviklingen av tilsynsvirksomhet i Norge. Til slutt omtales Kredittilsynets forhistorie, og motivasjon for å føre tilsyn med finanssektoren.
- Kapittel 4 presenterer case-studiens erfaringsmateriale. Her redegjøres for Kredittilsynets utvikling fra opprettelsen i 1985 frem til i dag. Jeg har valgt en inndeling i tre faser: tidlig etablering 1985-1986, oppbygging og krisehåndtering under bankkrisen 1987-1992, normalisering og krisehåndtering under finanskrisen 1993-2009. Ulike aspekter fremheves i egne avsnitt, og hver periode oppsummeres for å vise de viktigste utviklingstrekkene.
- Kapittel 5 anvender de teoretiske perspektivene på de ulike endringsprosessene.
- Kapittel 6 ser på hvilken effekt endringene har hatt på tilsynets virkemåte i lys av de teoretiske perspektivene.
- Kapittel 7 gir et oppsummerende svar på problemstillingen på grunnlag av funnene i kapitlene 5 og 6, og viser samspillet mellom forklaringsfaktorene. Til slutt antyder jeg mulige utfordringer.

KAPITTEL 2 TEORI OG METODE

2.1 Teoretiske perspektiver

2.1.1 Innledning

På de neste sidene skal jeg redegjøre for tre teoretiske perspektiver som skal benyttes i analysen av det empiriske materialet. Begrepet teoretisk perspektiv innebærer at man undersøker et fenomen ut fra en bestemt innfallsvinkel. ”[Perspektiver] fokuserer i seg sjølve ikkje på forklaringar, men kan gi grunnlag for at særskilde forklaringer er aktuelle.” (Roness 1997:14). Hvert perspektiv kan i seg selv omfatte beslektete teorier (ibid.).

Undersøkellesobjektet her er en organisasjon. Avhengig av hvordan man definerer begrepet organisasjon, vil en stå overfor ulike teoretiske tilnærminger. Scott og Davies (2007:28-31) tar utgangspunkt i tre definisjoner av begrepet organisasjon: den første ser organisasjonen som et rasjonelt system der formålsrasjonalitet og formelle strukturer er viktige kjennetegn, den andre betrakter organisasjonen som et naturlig system der organisasjonen har egenverdi og der uformelle strukturer er viktigere enn de formelle, mens den tredje definisjonen behandler organisasjonen som et åpent system i vekselvirkning med sine omgivelser. Basert på disse definisjonene finnes det i litteraturen to hovedtilnærminger til forståelsen av en organisasjon og dens virkemåte: en strukturell-instrumentell tilnærming som bygger på konsekvenslogikk, og en institusjonell tilnærming basert på en logikk om det passende. Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik deler den institusjonelle tilnærmingen inn i to perspektiver, et kulturperspektiv og et myteperspektiv, for å skille mellom verdier og normer i organisasjonen respektive i deres omgivelser (Christensen m. fl. 2007: 14).

I den strukturell-instrumentelle tilnærmingen anses organisasjonen som et redskap som er formet med visse intensjoner for øye. Formelle rammer og regler analyseres fordi de definerer og begrenser organisasjonens handlingsrom. Organisasjonen og dens atferd ses som et resultat av rasjonell mål-middel-tenkning. Begrepet formålsrasjonalitet innebærer et bevisst valg av det som

fremstår som det mest effektive handlingsalternativet til å nå et bestemt mål⁵. Den institusjonelle tilnærmingen derimot legger vekt på organisasjonens uformelle verdier og normer som gradvis vokser frem innenfor organisasjonen eller som påvirkes av rådende tenkemåter og krav fra omverdenen. Uformelle verdier og normer skaper en egen handlingslogikk om det passende (March og Olsen 1989:21-22) som føyer seg til formålsrasjonaliteten i den strukturell-instrumentelle tilnærmingen. Myteperspektivet undersøker hvordan rådende tenkemåter i omgivelsene påvirker organisasjonen. (Christensen m.fl. 2007)

Offentlige organisasjoner i representative demokratier får sin myndighet delegert av folket. Ansvarer ligger i ytterste konsekvens hos den politiske ledelsen og følger den parlamentariske styringskjeden. Dette medfører at beslutninger må være tilstrekkelig forankret i lov- og regelverket. Mens organisasjoner i det private næringsliv har lønnsomhet som overordnet mål fordi økonomisk gevinst er en forutsetning for deres videre drift, står offentlige organisasjoner overfor ulike og til dels motstridende hensyn og må avveie disse mot hverandre. Dette skyldes at offentlige organisasjoner opererer i stor utstrekning på områder som egner seg mindre for markedliberalisme på grunn av faren for markedssvikt. Offentlige organisasjoner lever i så måte i en mer kompleks virkelighet enn organisasjoner i det private næringsliv.

Organisasjonsteori for offentlig sektor har som oppgave å analysere denne kompleksiteten. De skisserte perspektivene undersøker hvert sitt sett med mulige forklaringsvariabler som bidrar til organisasjonens utvikling og praksis, og hjelper således til med å forenkle bildet. Det antas at det eksisterer en sammenheng mellom organisasjonen og dens virkemåte. En forstår handlinger og beslutninger ut fra formelle og/eller uformelle forhold. Samtidig skal det dynamiske samspillet mellom perspektivene tydeliggjøres og det transformative aspektet ved perspektivenes gjensidige påvirkning fremheves.

⁵ Ideelt forutsetter formålsrasjonalitet fullstendig informasjon om alle handlingsalternativer og deres konsekvenser, en betingelse som i virkeligheten er vanskelig å oppfylle. En snakker derfor om begrenset rasjonalitet. (Christensen m.fl. 2007: 32) (Simon 1997:72-91)

2.1.2 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet tar utgangspunkt i at offentlige organisasjoner opprettes for å løse oppgaver det offentlige har blitt tillagt. Organisasjonen betraktes som et redskap. Organisasjonens legitimitet er knyttet til hvor effektivt organisasjonen fungerer. Formålsrasjonalitet kommer til uttrykk i organisasjonens formelle struktur, organisasjonsdemografien og organisasjonens fysiske struktur. Det antas at disse faktorene legger føringer på organisasjonens virkemåte. Denne forventningen om årsakssammenheng benyttes i den såkalte virkemiddelmodellen (Egeberg 1992:187-189), som konsentrerer seg om disse faktorer som relevante og manipulerbare, uavhengige variabler, uten derfor å avvise innvirkningen av uformelle verdier.

Det er likevel nødvendig å holde i mente at fullstendig formålsrasjonalitet er et idealisert konsept; i praksis er det ikke mulig å ha informasjon om alle handlingsalternativer og deres mulige konsekvenser, grunnet ressurs- og kapasitetsmessige begrensninger. I en kompleks virkelighet med mange motstridende hensyn, er det langt mindre enkelt å innfri forutsetningen om klare og konsistente mål (Christensen m.fl. 2007:30-33). Egeberg (1992:193) understreker at formålsrasjonalitet slik den avspeiles i strukturelle løsninger, er fundert på verdiforestillinger og politiske valg, som for eksempel i hvilken grad hensynet til flertallsstyre ønskes prioritert fremfor andre verdier, som eksempelvis parts- eller fagstyre.

Formell organisasjonsstruktur

Den formelle organisasjonsstrukturen definerer organisasjonens rollefordeling og rolleutøvelse innad og utad, og er som oftest nedfelt i lov, regler og andre skriftlige dokumenter. Arbeidsdelingen i den offentlige forvaltningen viser seg i graden av horisontal og vertikal spesialisering mellom ulike forvaltningsenheter. Som horisontal spesialisering betegnes oppgavefordelingen mellom forskjellige organer på samme nivå. Inndelingen kan følge et sektor-, funksjons-, brukergruppe- eller geografiprinsipp, eller en kombinasjon av disse. Horisontal spesialisering krever samtidig evne til samordning. Ved for sterk fragmentering

kan gevinsten ved arbeidsdelingen forsvinne på grunn av samordningsproblemer. Dessuten består faren for ansvarspulverisering. Tradisjonelt har samordning i byråkratiet vært sikret gjennom under- og overordningsforhold som definerer den vertikale spesialiseringen, men koordinering kan også skje gjennom kollegiale strukturer og andre, ofte løsere former for samarbeid, som for eksempel nettverk, eller gjennom markedsmekanismer ved hjelp av kontrakter (Christensen og Læg Reid 2007b:19) På samme måte som mellom organisasjoner, illustrerer organisasjonskartet arbeids- og ansvarsfordelingen internt i organisasjonen, og stillingsinstrukser fastlegger mål og arbeidsoppgaver til den enkelte ansatte. Organisasjonens eget styringsprinsipp nyanserer tilknytningen til overordnet nivå, der ansvarlinjene kan gå via et kollegialt styre eller mer direkte via en direktør. Dette er noen eksempler som illustrerer mangfoldet i den formelle oppbyggingen av en organisasjon. (Christensen m.fl. 2007:31-46)

Organisasjonsdemografi

Formålråsjonalitet kommer også til uttrykk i den bevisste utformingen av organisasjonsdemografien. Egenskaper ved personalstrukturen som dens kjønns-, alders- eller utdanningsmessige sammensetning, de ansattes yrkeserfaring og sosio-kulturell bakgrunn, er elementer som bevisst kan brukes for å skape en bestemt organisasjonsprofil (Egeberg 1992:190). Ved å bruke organisasjonsdemografi instrumentelt legger man til rette for utvikling av en organisasjonskultur i en ønsket retning.

Fysisk struktur

På samme måte kan organisasjonens fysiske struktur brukes instrumentelt, der spesielt lokalisering er av betydning (Egeberg 1992: 191). Geografisk plassering i landet er en viktig faktor. Det er forskjell i å være lokalisert sentralt i Oslo, i regionale sentra eller i distrikts-Norge. Tilgangen på kvalifisert arbeidskraft vil generelt være lettere i sentrale strøk. Lokaliseringsspørsmålet er av spesiell relevans for graden av nærhet som ønskes til forvaltningssubjekter, departement, andre forvaltningsorganer og fagmiljøer. Nærhet gir mulighet for å utnytte

synergieffekter, ha god kommunikasjonsflyt og skape et miljø. Det kan også være et poeng å unngå geografisk nærhet fordi den kan innebære fare for såkalt *capture*, for tette forbindelser, som går på bekostning av nøytralitetsprinsippet. Fysisk struktur blir altså brukt som et virkemiddel for å fremme eller hemme institusjonelle forhold. Likedan kan den stedlige plasseringen av kontorer i omgivelsene, deres egnethet og utforming, eller tilgang til materiell infrastruktur for data- og kommunikasjon påvirke organisasjonen og dens aktivitetsutøvelse.

Tekniske omgivelser

Organisasjonen er ikke et lukket system, men lever i vekselvirkning med sin omverden. Tekniske omgivelser retter seg mot organisasjonens instrumentelle side og påvirker direkte oppgaveløsningen i organisasjonen. Organisasjonen forholder seg til de tekniske omgivelsene ved å levere tjenester eller produkter på en effektiv måte, ”levere varene”, noe som bidrar til å opprettholde organisasjonens legitimitet (Scott og Davies 2007:125). Som tekniske omgivelser kategoriseres det interorganisatoriske nettverket som innbefatter organisasjonens nære handlingsmiljø, generelle omgivelser og internasjonale omgivelser når disse har betydning for den formålsrasjonelle utformingen av organisasjonsstrukturen (Christensen m. fl. 2007:42). Det nære handlingsmiljøet er knyttet til organisasjonens *input* og *output* (Scott and Davis 2007:125). Økonomiske, politiske og demografiske forhold, samt teknologisk utvikling er eksempler av påvirkningsfaktorer fra de generelle omgivelser, mens EU er et eksempel på internasjonale omgivelser som i Norges tilfelle påvirker organisasjonen gjennom EØS-avtalen.

Kontroll over endringsprosesser: hierarkisk variant og forhandlingsvariant

Det instrumentelle perspektivet retter spesiell fokus på hvordan reformarbeid foregår og skiller mellom en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant alt etter graden av kontroll som ledelsen har vilje og evne til å utøve. I den hierarkiske varianten tar man utgangspunkt i at ledelsen er homogen og kan ha styring over aktiviserings- og defineringsaspektet. Ledelsen identifiserer et endringsbehov, et

avvik ”mellom ønskeleg og virkelig tilstand, og i kva grad det er mogleg å redusera denne avstanden” (Roness 1997:64) og tar initiativ til en endringsprosess. Den definerer hvem som kan delta utover aktører med formelle deltagelsesrettigheter og plikter, bestemmer tidsperspektivet og utformer problemløsningen etter sine forestillinger og vurderinger. Endringsprosessen kjennetegnes av formålsrasjonell tenkning i forhold til et felles mål, men foregår relativt lukket. (Christensen 1994: 23-26). Når ledelsen velger å invitere andre aktører inn i utformingen av reformtiltaket, kan resultatet bli mer utvannet. Men den økte eierskapsfølelsen i forhold til løsningen styrker oppslutningen, letter implementeringen og kan dermed kompensere for tap av tydelighet. Den hierarkiske kontrollen av endringsprosesser kan svekkes av interne eller eksterne interesser som motsetter seg reorganisering, ledelsen kan mangle innsikt i reorganiseringsbehovet, evnen til å formulere problemløsningen eller også viljen til å løse problemet, fordi den politiske gevinsten kan vurderes lavere enn eventuelle omkostninger.

Mens den hierarkiske varianten satt fokus på ledelsens kontroll og målrettete problemløsning, så går forhandlingsvarianten ut fra en større grad av heterogenitet der ulike aktører kan gjøre sine interesser gjeldende. Det kan være uenighet om situasjonsbeskrivelsen, mål og/eller midler, og man blir derfor nødt til å forhandle om løsningene. Hvis forhandlingene preges av konflikt eller streben etter konsensus, vil resultatet fremstå som en kompromissløsning. Ledelsen har altså i mindre grad kontroll over deltagelse og resultat (Christensen 2007:40), men til gjengjeld vil implementeringen møte mindre motstand.

Instrumentell endring skjer likevel ikke bare gjennom grunnleggende nyordninger, men foregår i det kontinuerlige arbeidet for å utvikle en velfungerende organisasjon. Endring tar form av en mer organisk virksomhetstilpasning til endrete styringssignaler eller krav fra tekniske omgivelser, innenfor en akseptert fortolkning av fastlagde rammer.

2.1.3 Teoretiske forventninger om Kredittilsynets utvikling og virkemåte i et instrumentelt perspektiv

Kredittilsynet betraktes som et formålstjenlig redskap for å sikre finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Dets legitimitet vil være avhengig av hvorvidt det innfrir denne målsettingen. Det vil derfor ikke være overraskende om tilsynets rolle undersøkes i forbindelse med bankkrisen 1987-1992. På den horisontale dimensjonen forventes den formelle organisasjonsstrukturen å være tilpasset de strukturelle endringene i det nære handlingsmiljøet, det vil si følge et sterkere samordningsprinsipp som gjenspeiler sammenblandingen av finans- og forsikringsaktivitet. Den vertikale strukturen forventes å opprettholde et over- og underordningsforhold mellom fagetat og departement, der departementet forbeholder seg overordnede styringsoppgaver. Dermed antas det at departementets styringssignaler i det årlige tildelingsbrevet legger runnen for tilsynets prioriteringer. Organisasjonsdemografien ventes å bli bygget opp kvalitativt og kvantitativt for å kunne ivareta tilsynets oppgaver. Tilsynet forventes lokalisert i Oslo-området fordi nærheten til departementet, norske finanssentra og andre forvaltningsorganer som Norges Bank m.fl., er viktig og tilgang til kvalifisert arbeidskraft og fagmiljø er her størst.

Med tanke på den hierarkiske oppbyggingen av den offentlige forvaltningen, antas endringsprosessene i utgangspunkt å foregå i henhold til den hierarkiske varianten. Hierarkisk styring og kontroll kan dog bli presset over i forhandlingsvarianten. Forventningene angående de tre endringsprosessene kan formuleres slik:

1. Opprettelsen: Endringsprosesser forventes å være hierarkisk styrte fordi ledelsen er homogen. Den besto av en flertallsregjering dominert av Høyre. Dermed kan det antas at politisk og administrativ ledelse hadde kontroll med aktiviseringen av aktørene og defineringen av problemløsningen. Saken forventes å være politisk viktig for Høyre fordi den er koplet til kjernen i deres finanspolitikk. Likevel vil det være tenkelig at den hierarkiske kontrollen blir utfordret av opposisjonen som tradisjonelt har stått for en annen linje. Finansnæringens interesseorganisasjoner antas å gi prinsipiell støtte til

høyrepolitikk. Dersom sammenslåing går mot interessene av de berørte forgjengerorganisasjonene, vil det oppstå motstand. For å imøtegå eventuell motstand og styrke oppslutningen, søkes det derfor å imøtekomme deres bekymringer. Endringsprosessen forventes altså å være hierarkisk styrt, men kan tillate seg ”myke” trekk.

2. Kriseinitiativet: Endringsprosessen forventes også her å være hierarkisk styrt fordi ledelsen består av en homogen Arbeiderpartiregjering. Som reaksjon på en krisesituasjon forventes det en stram hierarkisk regi med tanke på aktivisering, definering og spesielt tidsskjema. Denne kontrollen kan komme til å bli utfordret siden initiativet utfordrer finansnæringen, tilsynet og prinsipielt opposisjonen. Regjeringen er i en mindretallsposisjon og når disse aktørene gjør sine interesser gjeldende, presses ledelsen over i en forhandlingsvariant.

3. Den ordinære perioden: Her forventes endringer å foregå i henhold til den hierarkiske varianten innenfor rammen av den formelle organisasjonsstrukturen, og være gradvise tilpasninger til krav fra tekniske omgivelser.

2.1.4 Det kulturelle perspektivet

Begrepsparet institusjon og organisasjon

Kulturperspektivet retter sin oppmerksomhet mot organisasjonens institusjonelle side der uformelle normer og verdier utgjør forklaringsfaktorer for organisasjonsatferd. Selznick (1997:19) understreker skillet mellom begrepsparet organisasjon og institusjon ved å se på en institusjon som ”et naturlig produkt av sosiale behov og påtrykk”, mens en organisasjon er kjennetegnet av sin utskiftbare karakter, ”et hensiktsmessig instrument som er utformet for å gjøre en jobb”. Instrumentell utforming *legger til rette* for fremveksten av en ønsket organisasjonskultur, men etablerer den ikke per dekret. ”Organisasjoner begynner som redskap, men får en ytterligere mening ved de psykologiske og sosiale funksjoner de fyller. De får en verdi i seg selv.” (Selznick 1997:28). Organisasjonskultur er en nøytral og samlende betegnelse for felles uformelle normer, verdier og identiteter som utvikles etter hvert i organisasjonen og

gjennomsyrrer den (Christensen 2007:47, Selznick 1997:41). Den beskriver både ønsket kultur og ukultur, sett fra et instrumentelt ståsted. Organisasjonskultur kan falle sammen med og forsterke instrumentelle kjennetegn, men kan også avvike fra disse (Roness 2005: 236). Organisasjonen som institusjon er et miniatyrsamfunn hvis verdier må harmonere med det overordnede samfunnets verdiforestillinger og gjenspeile dets mål for å ha legitimitet. For eksempel vil en organisasjon som kjennetegnes av undertrykkelseskultur ikke få støtte i et moderne samfunn.

Faktorer som påvirker organisasjonskulturen

Organisasjonsmedlemmenes egne holdninger og demografiske karakteristika som kjønn, alder, yrkesmessig og sosial bakgrunn, representerer indre påvirkningsfaktorer som sammen med ytre krefter former organisasjonens kultur og identitet over tid. De individuelle demografiske trekkene får økt betydning alt etter hvor homogent eller heterogent organisasjonens demografiske sammensetning er med hensyn til disse parametrene. En organisasjon bestående kun av kvinner under tretti år vil sannsynligvis ha en annen kultur enn en organisasjon med jevnere kjønns- og aldersfordeling. Et annet eksempel for påvirkningskilde av organisasjonskultur er profesjonsmessig gruppetilhørighet som kan bringe med seg en til dels sterk grad av presosialisering, slik det finnes blant jurister, personer med militær bakgrunn eller tilhørende legestanden. Høy andel av medarbeidere fra samme gruppe kan også føre til subkulturer i organisasjoner av en viss størrelse. Blant ytre faktorer er det særlig de nære omgivelsene som organisasjonen ofte er i kontakt med gjennom sin virksomhet, som bidrar til å prege organisasjonens institusjonelle trekk. Dette kan være innflytelse fra fagmiljøer, næringsinteresser eller særskilte forhold i omgivelsene. (Christensen m.fl. 2007:54, 59)

Påvirkningsforholdet mellom den enkelte ansatte og organisasjonen er gjensidig. Nye organisasjonsmedlemmer sosialiseres inn i eksisterende organisasjonskultur, men bringer også med seg nye impulser. Organisasjonskulturen danner en moralsk/etisk ramme og etablerer en

handlingslogikk om det som betraktes som passende atferd for organisasjonsmedlemmene (Christensen m.fl. 2007:48). Organisasjonsmedlemmene opptrer nærmest intuitivt i tråd med de handlingsreglene og verdiene som gjelder i organisasjonen og baserer seg altså ikke primært på konsekvenslogikk. De vil stille seg spørsmål som hvorvidt handlingsmåten deres ville bli mislikt av kollegaer og ledelsen, eller hvorvidt organisasjonen ville miste respekt og tillit i omgivelsene. Dette betyr at man sammenkobler en gitt situasjon med den identiteten som man forbinder med ens egen organisasjonen man.

Sti-avhengighet

Det er særlig organisasjonens verdimeslige forankring ved opprettelsestidspunktet og historiske erfaring som anses å ha stor betydning for institusjonaliseringsprosessen. Dette omtales som sti-avhengighet (Christensen m.fl. 2007:56). Denne tendens til kulturell sti-avhengighet, der fortid preger fremtid, kan ha både positive og negative effekter. På den ene siden tilføres organisasjonen stabilitet og forutsigbarhet der dypt sittende verdier gir robusthet mot ytre press. Organisasjonsendringer som er i samsvar med organisasjonens kulturelle verdier og normer, vil lettere kunne gjennomføres. På den annen side kan organisasjonskulturens fortidsrettete karakter hindre nødvendig eller ønsket tilpasning til endrete handlingsbetingelser og gjøre omstillingsprosesser mer omkostningsfulle (Christensen m.fl. 2007:56, Christensen og Læg Reid 2006:21). Ledelsen må være seg bevisst hvorvidt organisasjonens uformelle verdier og normer samsvarer med planlagte endringer, for å sikre endringenes suksess.

Kulturelt lederskap

Som tidligere referert under punkt 2.1.2, kan ledelsen instrumentelt bygge organisasjonens institusjonelle side, for eksempel gjennom målrettet rekruttering og opplæring. Institusjonelt lederskap derimot betrakter kultur og identitet som en verdi i seg selv. Kulturelt lederskap utmerker seg ved å markere organisasjonens integritet og stå for dens verdier overfor de ansatte og omverdenen (Selznick 1997:104). Dette vil styrke organisasjonens legitimitet i

andres øyne, men innebærer også en fare for at man blir selvsentrert og mister tilpasningsevne. (Christensen m.fl. 2007:110)

Organisasjonsendring

I det kulturelle perspektivet skjer endring som oftest over tid som en passiv prosess av gradvis tilpasning, ”dei rådande normene om passande løysningar og prosedyrar utviklar seg langsomt, og kan ikkje utan vidare endrast av nokon aktør” (Rones 1997:76). Det er organisasjonens rådende normer, logikken om det passende, som bestemmer hvem som deltar i endringsprosesser og hvilke hensyn som skal tas. Tidligere erfaringer preger vurderingen av aktuelle handlingsalternativer.

2.1.5 Teoretiske forventninger om Kredittilsynets utvikling og virkemåte i et kulturelt perspektiv

Det kulturelle perspektivet fremhever altså organisasjonens verdimeslige og menneskelige innhold. Det antas at det foreligger en viss kulturell stivhet i forhold til forgjengerorganisasjonene, Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet. Her vil en dermed kunne forvente ulike reaksjonsmønstre som kan mer eller mindre hemme eller fremme opprettelsen av Kredittilsynet.

Kredittilsynets uformelle verdigrunnlag, faglig uavhengighet, kompetanse og åpenhet, forventes å gjenspeile det normative fundamentet ved etableringstidspunktet. Siden antas det at organisasjonskulturen har utviklet seg gradvis rundt disse verdiene. Medarbeidernes hovedsakelig høyere utdanning forventes å lette oppslutning om tilsynets uformelle verdier. Dermed skaper organisasjonskulturen internt samhold og utvikler seg til en viktig faktor ved rekruttering. I tillegg gjør organisasjonskulturen tilsynet mer motstandsdyktig mot press fra tekniske omgivelser. Ledelsen forventes å utøve kulturelt lederskap når tilsynets integritet skal markeres og forsvares mot angrep utenfra. Under kriseinitiativet forventes det derfor både motstand fra ledelsen og ansatte.

Ifølge Selznick (1997: 113) er det lettere å omsette organisasjonens idealer i praksis, når organisasjonen driftsmessig er i god forfatning. Derfor

antas at en evolusjonær tilpasningsprosess har foregått i den ordinære perioden fordi nødvendige omstillinger har vært i tråd med rådende kulturelle normer og verdier. Kulturelle normer og verdier antas å være et viktig element i forholdet mellom departement og tilsyn.

Kredittilsynets handlemåte overfor omverdenen antas å være merket av en handlingslogikk om det passende, i samsvar med tilsynets verdisett.

2.1.6 Myteperspektivet⁶

Begrepet myte

Mens kulturperspektivet konsentrerer seg om organisasjonens indre liv er det i myteperspektivet organisasjonens vekselvirkning med ideer fra omverdenen som står i fokus. Institusjonelle omgivelser ”... are characterized by the elaboration of rules and requirements to which individual organizations must conform if they are to receive support and legitimacy” (Scott og Meyer 1991:123) og har i motsetning til de tekniske ikke handlingsrettet karakter, men sprer ideer og aksepterte oppfatninger, omtalt som institusjonaliserte, rasjonaliserte myter (Meyer og Rowan 1991). Disse representerer populære organisasjonskonsepter og -elementer som kjennetegnes mer av troen på deres fortreffelighet og kvasi-vitenskapelig argumentasjon enn av dokumentert suksess. De får sin tiltrekningskraft av å være symboler på modernitet og fremskritt, og er preget av særegen begrepsbruk. Mytene har ofte et noe ubestemt opphav. De blir plukket opp, utformet og spredt av aktører som internasjonale organisasjoner, universitetsmiljøer, konsulentselskaper, multinasjonale selskaper og spesialiserte media (Christensen 2007:72-76).

To fremtredende institusjonaliserte, rasjonaliserte myter som var i omløp i den perioden oppgaven dekker, er nyliberalismen og New Public Management.

⁶ I noen publikasjoner presenteres myteperspektivet innenfor et omgivelsesperspektiv fordi omgivelsene kan være både tekniske og institusjonelle. For eksempel kan Det Internasjonale Pengefondet stille konkrete krav som organisasjonen må forholde seg til som at offentlig gjeld ikke må overskride en viss grense, samtidig som det kan fremme en ny trend i organisasjonsutforming. Jeg har valgt å følge Christensen, Lægred, Roness og Røvik sin fremstilling i *Organisasjonsteori for offentlig sektor* og omtaler tekniske omgivelser under det instrumentelle perspektivet fordi deres krav er handlingsrettete.

Nyliberalismen var et svar på 1970-tallets kriser som avløste etterkrigstidens ubrutte økonomiske vekst. Ledende økonomer⁷ kritiserte statens overdrevne og utidige innblanding i markedsøkonomien og mente at frie markeder og frihandel førte til økonomisk vekst og stabilitet, og dermed velferd. Begrepet nyliberalisme og henvisning til ulike ”skoler”, indikerer at vi står overfor tenkemåter som spredde seg fra institusjonaliserte omgivelser på tvers av landegrensene. Hovedeksponenter for den nyliberalistiske retningen var USAs president Ronald Reagan og Storbritannias statsminister Margaret Thatcher.

New Public Management (NPM) er et samlende begrepet for til dels motstridende organisasjonsoppskrifter som har vært i omløp siden 1980-tallet. NPM-organisasjonsprinsipper overfører effektivitetstenkning og teorier fra samfunns- og bedriftsøkonomi til offentlig sektor. Utgangspunktet var endringer i den sosio-økonomiske strukturen i løpet av 1970-årene og et ønske om å forbedre og effektivisere statlig forvaltning som ble oppfattet som overdimensjonert og ineffektiv. Dets vesentligste elementer omfatter horisontal og vertikal differensiering, vekt på management-orientert ledelse, mål- og resultatstyring, økt bruk av konkurransemekanismer, økt brukerretting og kostnadseffektivitet (Christensen og Lægroid 2001:68). Samtidig mente man at de nye grep ikke ville gå på bekostning av verdier som kontroll eller demokrati. Den politiske ledelsen ville nå tvert om frigjøres til å ta seg av vesentlige saker (Christensen og Lægroid 2007b:21). Foregangsland i implementeringen av NPM-reformer var Ny-Zealand, Australia, Canada og Storbritannia, mens Norge ble betegnet som nølende reformator og anses å ha sluttet seg til reformbølgen først fra midten av 1990-tallet (Christensen og Lægroid 2001:71). Viktige institusjonelle aktører som fremmet NPM-ideer var for eksempel OECD og Det Internasjonale Pengefondet. (Hyttén 2008).

⁷ Som for eksempel Friedrich von Hayek, Nobelprisvinner i økonomi i 1974 og Ludwig von Mises, som representerte den østerrikske skolen, Nobelprisvinnere i økonomi Milton Friedman (1976) og George Stigler (1982), som ledet den såkalte Chicagoskolen.

Myters påvirkning av organisasjonen

Organisasjonen påvirkes ikke bare passivt av tenkemåtene som er i omløp slik enhver kontekst påvirker, men organisasjonen er også nødt til å *forholde* seg til disse for å opprettholde sin legitimitet. En organisasjon som ignorerer rådende organisasjonskonsepter, risikerer å komme i utakt med sine institusjonelle omgivelser, å bli oppfattet som arrogant eller bakstreversk og å miste støtte. Det ligger altså et visst konformitetspress på organisasjonen, som i seg selv sørger for å opprettholde ledelsens oppmerksomhet på organisasjonens effektivitet. DiMaggio og Powell omtaler denne mekanismen som institusjonell isomorfi og skiller mellom tvangsmessig og etterlignende isomorfi⁸ (DiMaggio og Powell 1991: 66-74).

Organisasjonen kan overta mytene i en form som er tilpasset egne forhold. Christensen (2007:72) sammenligner organisasjonsideene som er i omløp, med halvfabrikata som får sin endelige utforming lokalt. Under implementeringsprosessen kombineres og tolkes nokså generelle organisasjonsoppskrifter ut fra egne behov. Dersom organisasjonen ikke ønsker å overta de nye normene, kan den tilpasse seg på et retorisk plan og frikoble sin reelle aktivitet fra det den kommuniserer, slik at man fremstår som ”moderne” uten at det medfører effekter på handling. På denne måten unngår man reformtretthet på grunn av stadig, motepreget omorganisering. Brunsson har betegnet denne dobbeltheten som hykleri (Brunsson 2002:xii-xvi). Skillet mellom ord og handling fungerer som skjerming mot endring av fungerende strukturer. Symbolsk bruk av myten er en mulig strategi for å tilfredsstille motstridende hensyn i de institusjonelle omgivelsene, og styrke dens legitimitet. I følge virusteorien vil myten til tross for kun tilsynelatende adoptering, likevel over tid kunne virke inn på organisasjonens praksis (Christensen 2007:84). Organisasjonsledelsen kan også benytte frikoblingen til selv å videreutvikle den rasjonaliserte institusjonaliserte

⁸ Di Maggio og Powell differensierer mellom tre isomorfimekanismer: coercive (tvangsmessig), mimetic (etterlignende) og normative (gjennom profesjonalisering) (Di Maggio og Powell 1991: 66-74).

myten. En sterk organisasjonskultur kan selv skape en myte. Omvendt preger tidsånden organisasjonskulturen (Christensen 2007: 181).

2.1.7 Teoretiske forventninger om Kredittilsynets utvikling og virkemåte i et myteperspektiv

Myteperspektivet vektlegger de institusjonelle omgivelsenes betydning som forklaringsfaktor for Kredittilsynets utvikling og virkemåte. Det forventes at Kredittilsynets utvikling gjenspeiler rådende myter instrumentelt eller på symbolsk vis, som nyliberalisme og NPM. Ved Kredittilsynets opprettelse antas det dermed at nyliberalistisk tenkning preger både den økonomiske politikken og parallelt organiseringen av tilsynsfunksjonen.

Ettersom NPM-myten er til stede i norsk forvaltningspolitisk tenkning fra andre halvdel av 1980-tallet, forventes det at endring skjer i samsvar med NPM-prinsipper. Når ledelsen foreslår kriseinitiativet, forventes det derfor at andre grunner foreligger for omorganiseringsforslaget. En endring som går motstrøms til NPM-tenkning risikerer å svekke myten som ledelsen ellers søker støtte for.

Videre forventes det at elementer av NPM-myten må overtas av tilsynet via tvangsmessig isomorfi fordi ledelsen vedtar disse som obligatorisk endring. Dette gjelder for eksempel virksomhetsplanlegging. Det forventes at administrativ ledelse i tilsynet ikke bruker frikobling siden reformene fremstår som operasjonelt nyttige. Tilsynsreformen av 2003, som er en systematisert gjennomgang av tilsynsvirksomheten basert på NPM-tenkning, forventes å medføre endring kun i den grad at Kredittilsynets organisering avviker fra de fremsatte prinsippene.

Tilsynets organisasjonskultur vil være preget av tidsånden der effektivitetsmentalitet overtar for regelstyringsmentalitet. Ved siden av NPM-myten forventes det at institusjonelle omgivelser, spesielt EU, i tillegg til sin tekniske karakter gjennom EØS-avtalen, har betydelig påvirkningskraft.

På de neste sidene følger en skjematisk oppsummering av de tre perspektivene.

	Kjennetegn	Endringsprosess	Forventninger	Beslutningsatferd
Instrumentelt perspektiv	<p>Formell organisasjonsstruktur Organisasjonsdemografi Fysisk struktur</p> <p>Formålsrasjonalitet</p> <p>Tekniske omgivelser</p> <p>Legitimitetsbyggende gjennom måloppfyllelse</p>	<p>Bevisst initiert endring > reform Grunnleggende reform: politisk ledelse Ordinær gradvis tilpasning: administrativ ledelse</p> <p>Hierarkisk variant: hierarkisk kontroll over aktivisering, deltagelse, timing og løsning ⇒ risiko for motstand ved implementeringen</p> <p>Forhandlingsvariant: flere aktører med ulike mål, interessekonflikt, forhandlede kompromissløsninger ⇒ oppslutning om resultatet</p>	<p>1. Opprettelsesinitiativet Politisk ledelse anses som homogen og i en sterk posisjon ⇒ hierarkisk variant. Ledelsen</p> <ul style="list-style-type: none"> - identifiserer endringsbehovet ⇒ viktig fordi knyttet til kjernepolitikk - definerer deltagelse ⇒ en viss åpenhet - formulerer problemløsningen ut fra sin tankemodell - mulig motstand fra opposisjonen ⇒ tradisjonell holdning - prinsipiell støtte fra finansnæringen - imøtekommer forgjengerorganisasjonene for å styrke oppslutningen <p>2. Kriseinitiativet Politisk ledelse anses som homogen, hierarkisk variant. Ledelsen</p> <ul style="list-style-type: none"> - kommer under handlingspress ⇒ kritikk - stram kontroll av aktivisering og definering - løsningen kan bli utfordret av næringen, tilsynet, opposisjonen - profitterende interesser støtter <p>3. Den ordinære perioden Administrativ ledelse styrer gradvis endring etter hierarkisk variant</p> <ul style="list-style-type: none"> - implementering av obligatoriske reformer - press fra tekniske omgivelser, faglig kompleksitet 	<p>Formelle trekk og struktur legger føringer på virksomheten Handling beror på formålsrasjonalitet</p> <p>I forhold til kulturperspektivet: ⇒ fremmer ønsket organisasjonskultur ⇒ hemmer uønsket organisasjonskultur</p> <p>I forhold til myteperspektivet: ⇒ adopterer og adapterer mytene i organisasjonen, bidrar dermed til videre spredning ⇒ utnytter myter bevisst, bruker og manipulerer dem uten å adoptere dem de facto, ”hykleri”, ”window-dressing”</p>

	Kjennetegn	Endringsprosess	Forventninger	Beslutningsatferd
Kulturelt perspektiv	<p>Organisasjonskultur: uformelle verdier formes av indre og ytre påvirkning</p> <p>Sti-avhengighet</p> <p>Logikk om det passende</p> <p>Legitimitetsbyggende gjennom overensstemmelse med samfunnets verdier</p>	<p>Gradvis endring: naturlig tilpasningsprosess, ikke planlagt ⇒evolusjonær</p>	<p>1. Opprettelsesinitiativet Bankinspeksjonen og Forsikringsutvalget har ulik kultur ⇒ sti-avhengighet</p> <p>2. Gradvis institusjonaliseringsprosess: Tilsynets uformelle verdier forventes å gjenspeile det normative fundamentet ved opprettelsen: faglig uavhengighet, kompetanse, åpenhet ⇒preger organisasjonskulturen ⇒ høy andel høyt utdannede: lett å slutte seg til de uformelle verdiene ⇒ viktig for rekrutteringen ⇒ viktig for internt samhold ⇒ gjør org. motstandsdyktig Tilsynets ledelse forventes å forsvare tilsynets integritet utad Motstand fra de ansatte</p> <p>3. Den ordinære perioden Evolusjonær tilpasningsprosess Kulturelle normer og verdier viktig i forholdet mellom tilsyn og departement/tilsynsenhetene</p>	<p>Organisasjonskulturen påvirker virksomheten Handling følger en logikk om det passende</p> <p>I forhold til det instrumentelle perspektivet: ⇒ undergraver instrumentell beslutningsatferd hvis ikke i tråd med endring ⇒ støtter opp under instrumentell beslutningsatferd hvis i tråd med endring</p> <p>I forhold til myteperspektivet: ⇒ sterk organisasjonskultur skaper myter</p>
Myte-perspektiv	<p>Organisasjonskonsepter</p> <p>Institusjonelle omgivelser</p> <p>Legitimitetsbyggende gjennom konformitet</p>	<p>Press om isomorfi: tvangsmessig, etterlignende</p>	<p>1. Opprettelsesinitiativet Nyliberalisme indikerer organisatorisk løsning for tilsynet</p> <p>2. Kriseinitiativet ⇒ andre motiver fordi motsatt rådende NPM-tenkning</p> <p>3. Den ordinære perioden ⇒ implementering av NPM-elementer skjer som tvangsmessig isomorfi ⇒ tas i bruk instrumentelt siden operasjonelt nyttig ⇒ tilsynsreformen har begrenset innvirkning</p>	<p>Rådende organisasjonskonsepter påvirker virksomheten</p> <p>I forhold til kulturperspektivet: ⇒ tidsånden preger organisasjonskulturen</p> <p>I forhold til det instrumentelle perspektivet: ⇒ forventer at myten tas i bruk ⇒ undergraver legitimiteten</p>

2.2 METODE

2.2.1 Innledning

I de følgende avsnitt skal jeg redegjøre for valg av metode, datainnsamling og kildematerial, samt gjøre oppmerksom på metodiske utfordringer knyttet til opplegget.

Oppgavens utgangspunkt er å undersøke utviklingen av et norsk tilsynsorgan og hvilke konsekvenser denne utviklingen har hatt på tilsynsvirksomheten. Som innledningsvis redegjort for, falt valget på Kredittilsynet fordi tilsynet forvalter et viktig samfunnsområde, og har fått sin funksjonsdyktighet satt på prøve på et tidlig stadium under bankkrisen 1987-1992 og senest under den aktuelle finanskrisen. Jeg har ansett at en kvalitativ, teorifortolkende enkelt-case-studie ville være den mest hensiktsmessige metode for å svare på problemstillingen. Dette skal jeg begrunne i neste avsnitt.

2.2.2 Metodevalg

Enkelt-case-studiens berettigelse

Ulike metodiske tilnærminger i samfunnsforskningen passer til ulike forskningsspørsmål og -situasjoner. Valg av tilnærming avhenger av problemstillingen og graden av kontroll over prosessen som studeres. ”Case study researchers are more interested in finding the conditions under which specified outcomes occur, and the mechanisms through which they occur rather than uncovering the frequency with which those conditions and their outcomes arise.” (George og Bennett 2005:31). Som Yin (2003:9) kortfattet sier, når spørsmålene er ”hvorfors” og ”hvordan”. Case-studien er en empirisk undersøkelse som går i dybden og skal forstå komplekse prosesser samt aktørenes motivasjoner og intensjoner. Fokus er rettet mot fenomenet i sine naturlige omgivelser, der grensen mellom fenomenet og omgivelsene ikke er

tydelige⁹. Case-studien er derfor kjennetegnet av å ha ingen eller liten kontroll over prosessen som studeres, i motsetning til eksperimenter eller studier med mange analyseenheter, såkalte storN-studier. Case-studiens funn kan dermed ikke generaliseres med *statistisk* sikkerhet. Dens vitenskapelige verdi forsvares likevel med bakgrunn i *analytisk* generaliserbarhet fordi case-studien er ”an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class of (similar) units (Gerring 2004:342). Ut fra dette resonnementet er enkelt-case-studien mulig, når analyseenheten kan forstås som en representant for en klasse, og har et klart definert univers. Det ligger en underforstått sammenligning i enkelt-case-studien gjennom casets tilhørighet til en klasse, som er eksplisitt i komparative case-studier (Andersen 2005:73).

I denne oppgaven er målet å forstå drivkreftene bak Kredittilsynets endringsprosesser og deres konsekvenser. Kredittilsynet betraktes som en del av sine tekniske og institusjonelle omgivelser. Kredittilsynet som analyseenhet tilhører universet av norske tilsynsorganer. Selv om det enkelte tilsyn har hvert sitt særpreg, så identifiserer sentrale punkter i deres oppgavedefinisjon og organisering dem som tilsynsorganer. Dermed kan oppgaven anses til å føye seg til et knippe eksisterende studier som omhandler organisatoriske endringer og deres konsekvenser i ulike offentlige tilsyn. Et alternativt forskningsdesign kunne ha satset på en komparativ undersøkelse av utviklingen hos ulike tilsyn, men ut fra oppgavens rammer ville det ha gått på bekostning av detaljkunnskap om Kredittilsynet. Dermed er ambisjonsnivået hva generalisering angår, mer beskjedent.

Teorifortolkende case-studie

Case-studien om Kredittilsynet inneholder en deskriptiv empiridel og en teorifortolkende i analysedel. Teorifortolkende studier er motivert av

... interesse for det case som studeres, samtidig som studiet av det enkelte tilfellet ses som et typisk eksempel på en (eller flere) klasse fenomener som det allerede eksisterer en viss kunnskap

⁹ Dette bygger på Yins definisjon ”A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.” (Yin 2003:13)

om. ... En teoretisk fortolkning av case, i lys av eksisterende begreper og teorier, gir kriterier for empirisk relevans, samt at vektlegging av ulike sider ved et casemateriale kan åpne for flere teoretiske tolkninger. Hensikten er imidlertid å anvende generaliseringer for å kaste lys over spesielle saker. Studier av denne typen representerer derfor vanligvis heller ikke bidrag til å utvikle teoretisk innsikt videre. (Andersen 2005:68)

Avhengig av hvilke teorier man anser som relevant, vil case-studiens fokus være forskjellig. Problemstillingen i denne oppgaven peker på organisasjonsteori for å strukturere empirien og fremheve ulike forklaringsfaktorer. At eksisterende studier om andre tilsyn også bygger på organisasjonsteori øker muligheten for å utnytte studiene komparativt og bygge opp systematisert kunnskap.

Kvalitativ case-studie

Case-studier forbindes hovedsaklig med kvalitativ datainnsamling. Grønmo mener at diskusjonen om kvalitativ eller kvantitativ *metode* bør ses i lys av egenskapene ved *dataene* som samles inn (Grønmo 1998:73). Observasjon, intervju og dokumentundersøkelse er metoder som kan gi både kvantitative og kvalitative data. Det er problemstillingen og analysens siktepunkt som indikerer hvilke typer data som er hensiktsmessig. Når problemstillingen krever en analytisk beskrivelse, der man ønsker en helhetlig forståelse av spesifikke forhold og dybde, er kvalitative data best egnet (Grønmo 1998:81-92). Analysen bygges altså hovedsakelig på utsagn i form av tekst.

I denne oppgaven søker jeg etter kvalitative data som gir dybdekunnskap slik at kvalitativ dokumentanalyse og uformell/semi-strukturert intervju peker seg ut for datainnsamlingen. Hovedvekten ligger på dokumentanalyse, mens dybdeintervjuene supplerer informasjonen og fungerer til en viss grad som datatriangulering, det vil si der ulike kilder støtter opp under hverandre (Yin 2003: 99).

2.2.3 Datainnsamling og kildematerial

Det empiriske materialet i oppgaven baserer seg på ulike typer skriftlige dokumenter og intervjuer med nøkkelpersoner i Kredittilsynet, Finansdepartementet og Finansnæringens Hovedorganisasjon. De skriftlige dokumentene stammer fra ulike kilder, noe som ga meg en viss mulighet til

datatriangulering. Materialet består overveiende av dokumenter som er offentlig tilgjengelige. Av offisielle dokumenter har jeg støttet meg på offentlige utredninger, stortingsmeldinger, odelstingsproposisjoner, innstillinger, lov og tildelingsbrev. I tillegg til disse har skriftlige dokumenter fra Kredittilsynet som årsmeldinger, strategiplaner og foredragsmateriale stått sentralt. Kredittilsynet har digitalisert det meste av disse tekstene som dermed er tilgjengelige på deres internettsider. I tillegg har jeg fått tilgang til to av Kredittilsynetsbrukerundersøkelser jeg ba om. Blant øvrige sekundærdata jeg har støttet meg på er boken ”Vern mot kriser. Norsk finanstilsyn gjennom 100 år” av professor i økonomisk historie Sverre Knutsen og doktorgradsstipendiat Gunhild Ecklund. Boken gir en historisk-økonomisk fremstilling av tilsyn med finanssektoren fra 1800-tallet til slutten av 1900-tallet. Boken dekker dermed Kredittilsynets tidlige år der den støtter seg på en rekke intervjuer med nøkkelpersoner i et omfang som jeg ikke har kunnet ta sikte på i denne oppgaven. Dessuten har jeg benyttet meg av Retriever-databasen for å finne relevante avisartikler. Disse har gitt meg nyttig informasjon i den forstand at de ofte avgir et stemningsbilde.

Intervjuene utgjør primærdata, det vil si data som er spesielt samlet inn for denne oppgaven (Ringdal 2007: 105). Disse har jeg gjennomført etter å ha satt meg inn i den skriftlige dokumentasjonen. For det ene skulle intervjuene gi meg informasjon som det er vanskelig å få tak i tekstene, som for eksempel om forhold som vedrører det kulturelle perspektivet. For det andre var formålet å finne ut om intervjuobjektene oppfattet av saksforholdene var i samsvar med dokumentenes fremstilling. Dette kan illustreres med spørsmålet omkring tilsynenes finansiering, der dokumentanalysen både i offisielle dokumenter og i avisutklipp viste et nokså kritisk syn fra tilsynsenhetenes side om å måtte finansiere kostnader vedrørende lov- og regelverksutforming. Intervjupersonene fra tilsynsenhetene, departementet og tilsynet nedtonet denne kritikken og karakteriserte den nærmest som programforpliktet. Eksemplet viser også at informantene i liten grad prøvde å fremme egne agendaer. Intervjupersonene ble valgt med tanke på å få informasjon fra nøkkelpersoner. Alle informanter har

lang fartstid i sine respektive stillinger som ledere i Kredittilsynet, Finansmarkedsavdelingen og Finansnæringens Hovedorganisasjon. Ved å velge representanter for overordnet organ og tilsynsenhetene ønsket jeg å kunne belyse tilsynets forhold til disse. Intervjuene varte i ca én time hver. Tre av intervjuene ble tatt opp på bånd etter samtykke. Jeg fulgte et semi-strukturert opplegg som skulle sikre meg å berøre hovedspørsmål samtidig som opplegget ga god flyt i samtalen. Siden spørsmålene i hovedsak var av generell karakter, var det ingen spesiell tilbakeholdenhet å registrere hos intervjupersonene.

2.2.4 Metodiske utfordringer

Validitet og reliabilitet

En viktig forutsetning for å komme frem til holdbare slutninger i forhold til en problemstilling er hvor relevant metoden og dataene er. Dessuten må dataene være pålitelige. Spørsmålet om validitet innebærer en skjønsmessig vurdering av det begrepsmessige samsvar mellom teoretisk og operasjonell definisjon av en variabel som benyttes i datainnsamlingen, såkalt begrepsvaliditet. Validitetsbegrepet brukes også for å vurdere undersøkelsesoppleggets egnethet til å gjøre gyldige utsagn om antatte årsaksforhold, såkalt indre validitet, og potensiale til å generalisere, såkalt ytre validitet (Yin 2003:34, Hellevik 2002:189). Kvalitative case-studier er velegnet for å oppnå god begrepsvaliditet fordi dataenes språklige form gjør det lettere å operasjonalisere det teoretiske konseptet. Validiteten av operasjonaliseringen av ”formell organisasjonsstruktur” ved det instrumentelle perspektivet ved hjelp av ”mål”, ”oppgaver”, ”tilknytningsform”, er ganske umiddelbar, mens operasjonaliseringen av begreper som ”organisasjonskultur”, ”uformelle verdier” og ”myte” i de institusjonelle perspektivene er mindre åpenbare og sikre. Case-studier oppnår god indre validitet, det vil si gir god forståelse av prosesser og mekanismer, mens deres potensiale for generalisering er mer begrenset som vist under punkt 2.2.2.

Dataenes reliabilitet er rimelig godt ivaretatt. Offisielle dokumenter og Kredittilsynets dokumenter anses å være pålitelige, ikke minst fordi deres offentlighet sikrer mulig kritikk. Det samme gjelder for Knutsen og Ecklunds

bok, som har vært lest og gransket av fellesfagpersoner og er pensumslitteratur på Handelshøyskolen BI. Tre av de fire intervjuene ble tatt opp på bånd, for deretter å bli transkribert, noe som minimiserer feilregistrering. Intervjupersonene ble forelagt teksten der det refereres til dem for å sikre at jeg har oppfattet deres utsagn korrekt.

Utfordringer ved dokumentanalyse og intervju

Dokumentanalysen byr på to hovedutfordringer. Den første gjelder spørsmålet om hvilke dokumenter som skal granskes. Siden man ikke disponerer over en avgrenset liste, vil fremgangsmåten være inkrementell, der datainnsamlingen først baserer seg på en antagelse om hvilke dokumenter anses som relevante. Deretter leder det ene dokumentet til det andre. Likevel består risikoen for å overse ønskelige dokumenter. Her kan fagpersoner, men også intervjuobjekter, spesielt nøkkelinformanter, være til hjelp. For denne oppgaven var det naturlig å ta fatt i offisielle dokumenter vedrørende den formelle organisasjonsstrukturen. Knutsen og Ecklunds bok ga en god oversikt over hendelser og deres referansehenvisninger førte til viktige kilder. I mangfoldet av dokumenter er detaljeringsgraden man ønsker å oppnå i hovedsak et ressursproblem.

For det andre må en ha et bevisst forhold til at dokumenter er kommunikasjon som foregår i en bestemt kontekst og har et formål. (Yin 2003:87). Offisielle dokumenter er nokså pålitelige, men underkommuniserer oftevisse aspekter. Her har avisutklipp, som gir et bilde som ligger tett på begivenhetene og løfter frem kritiske aspekter, vært til hjelp for å se hendelser i sin sammenheng. Eksempelvis gjaldt dette ulike sider ved ledelseskonflikten i Kredittilsynet. Samtidig må også avisartikler vurderes kritisk siden disse retter seg mot en bestemt leserkrets og er skrevet med liten distanse til begivenhetene.

Når det gjelder intervjusituasjonen har jeg vært klar over at jeg sto overfor intervjuvante nøkkelinformanter som per definisjon hadde et informasjonsovertak og kunne være fristet til å overkommunisere positive aspekter. Intervjupersonene fremsto som åpenhjertige også ved mer kritiske spørsmål.

KAPITTEL 3 BAKGRUNN

3.1 Tilsynsbegrepet

Begrepet tilsyn har flere betydninger og refererer både til funksjonen og til organet som utfører denne funksjonen. I den første betydningen definerer Statskonsult ”tilsyn” snevert som ”myndighetsapparatets kontroll med hvordan rettslige forpliktelser knyttet til ekstern produksjon, aktivitet eller posisjon etterleves, samt eventuelle etterfølgende reaksjoner ved avvik” (Statskonsult 2000:9). Denne definisjonen fokuserer på eksterne aktiviteter og tar ikke med statens kontroll med seg selv og andre forvaltningsnivåer. Tilsynsfunksjonen utøves ved å kontrollere tilsynsobjektene enten ved dokumentbasert tilsyn, stedlig kontroll og stikkprøvetagning, eller ved å utstede forskrifter om internkontroll. Tilsynsmetodikk og kontrollomfang varierer alt etter fagområde. Dokumentbasert tilsyn er tillitsbasert, der man stoler på at opplysninger er i samsvar med virkeligheten, mens stedlig kontroll er i sterkere grad mistillitsbasert, der tilsynsorganet skaffer seg førstehåndsinformasjon for å verifisere opplysningenes sannhetsgehalt.

En videre forståelse av tilsynsfunksjonen omfatter oppgaver som regelverksutvikling, informasjon, veiledning, områdeovervåking og beredskapsarbeid (Statskonsult 2002:24). Disse oppgavene anses som en integrert del av tilsynsfunksjonen siden regulering danner grunnlaget for tilsyn. Tilsynenes nærhet til tilsynsobjektene gir dem inngående kunnskap om fagområdet og gjør dem til viktige premissleverandører for departementenes lovarbeid. Tilsynsfunksjonen omfatter reaksjonsmuligheter i form av opprettingstiltak, mens straffetiltak overlates til andre instanser (Statskonsult 2000:13). Tilsynsorganer kan i tillegg ha andre forvaltningsoppgaver som tildeling av konsesjon m.m.

Den andre betydningen av tilsyn viser til forvaltningsorganet som utøver tilsynsfunksjonen. En kartlegging av Statskonsult i år 2000 viser til 51 statlige

tilsynsorgan¹⁰, der under halvparten bærer ”tilsyn” i navnet (Statskonsult 2000:16-17), mens resten har ulike betegnelser som for eksempel Fiskeri- eller Sjøfartsdirektoratet, Bergvesenet, Statens naturoppsyn, Statens strålevern, Statens planteinspeksjon. Dette skyldes trolig at disse har flere oppgaver, og avspeiler også den historiske utviklingen av sentralforvaltningen, som jeg skal omtale i neste avsnitt.

3.2 Utviklingen av offentlige tilsynsorganer i Norge

Tilsyn med etterlevelse av myndighetenes reguleringer har til alle tider vært en del av arbeidsoppgavene til de sentrale forvaltningsorganene (Christensen m.fl., 2007a: 55). Gjennom norsk forvaltningshistorie har valg av organiseringsmodell vært en avveining mellom graden av politisk styring og faglig autonomi. Overgangen fra en integrert organisering av forvaltningen til en mangfoldig organisasjonsstruktur med fristilte forvaltningsenheter gjenspeiler den samfunnsmessige og økonomiske utviklingen i Norge der staten fikk stadig mer omfattende og komplekse oppgaver. Presset i retning av en desintegrert forvaltningsmodell kom ikke bare utenfra, men ble også fremmet innenfra administrasjonen og den politiske ledelsen.

Den norske sentraladministrasjonen ble etablert i 1814. Den første bølgen av selvstendige direktorater kom i 1840-årene etter at nye profesjonsgrupper utfordret juristenes tradisjonelle dominans og krevde en mer effektiv arbeidsdeling i statsforvaltningen. Organiseringen av frittstående fagstyrer ble kalt den svenske modellen, i motsetning til den såkalte danske modellen der fagenhetene var integrerte i departementet. På 1870-tallet fulgte den andre etableringsbølgen av selvstendige direktorater, denne gang i større grad politisk motivert. Faggruppene press ble støttet av Stortinget som forsøkte å svekke regjeringen. En tredje organisasjonsmodell, kalt den norske, ble tatt i bruk i 1900 ettersom den politiske ledelsen ønsket igjen å ha bedre mulighet til styring og

¹⁰ Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) nevner et førtitalls tilsynsorganer. Diskrepansen beror antagelig på en noe ulik definisjon og er ikke av betydning i denne sammenheng.

kontroll. I den norske mellomløsningen var direktoratet innordnet i departementet med en ekspedisjonssjef med juridisk bakgrunn, som bindeledd mellom statsråden og direktoratet. (Christensen m.fl. 2007a:30-31).

Dette korte tilbakeblikket viser hvordan den organisatoriske utviklingen av forvaltningen har vært preget av motsetninger mellom en tradisjons- og regelstyrt kultur hos juristene i departementsstrukturen og mer konsekvensrettede holdninger hos faggruppene i direktoratene. Politisk styring og kontroll sto sterkere i visse politiske kretser, mens næringslivet argumenterte for faglig uavhengighet, og pendelen kunne svinge noe mer i den ene som den andre retningen. Dermed har den historiske fremveksten ført til at ulike organisasjonsmodeller for utøvelsen av tilsynsoppgaver eksisterer side om side og med ulike benevnelser. Likevel har den integrerte tilsynsmodellen med begrenset horisontal differensiering, der forvaltnings- og tilsynsoppgaver var kombinert med tjenesteproduksjon, vært den fremtredende inntil reformbølgen på 1990-tallet, takket være en grunnleggende forståelse om fellesverdier og fravær av sterke motsetninger (Christensen og Læg Reid 2007a:506, 2007b:23).

Sentralforvaltningens organisering ble gjennomgått av flere utvalg i perioden etter krigen. En ny forvaltningsdoktrine, formulert av Einar Gerhardsen i 1955, markerte et klart skille med fortiden. Den tilsa at departementene i større grad skulle bistå den politiske ledelsen i politikkutforming og fungere som politiske sekretariater for regjeringen, mens direktoratene skulle ta seg av det rutinemessige, faglige arbeidet. Dermed hadde den tidligere, av faggruppene målbarne arbeidsdeling mellom departement og direktorat fått aksept hos den politiske ledelsen på sosialistisk side. Likevel må dette standpunktskiftet ses i lys av en ekspanderende stat med utvidete og mer komplekse politikkområder som førte til kapasitetsproblemer for den politiske ledelsen (Christensen m.fl. 2007a:37), og av regjeringens tiltro til sosial ingeniørkunst. Flere nye direktorater ble etablert som følge av denne nye linjen frem til slutten av 1960-tallet.

Mens statlig forvaltning i etterkrigstiden var preget av *utbygging* takket være den økonomiske veksten, så ble *ombygging* tema for forvaltningspolitikken fra 1980-årene og videre, etter at grunnleggende demografiske, teknologiske og

økonomiske trekk hadde forandret seg i løpet av 1970-tallet. En rekke utredninger og reformprogrammer, initiert av så vel borgerlige som sosialistiske partier, satte søkelyset på å forbedre offentlige tjenester overfor borgerne og effektiviteten i den statlige forvaltningen (NOU 1989:5:42). Hermansen-utvalgets utredning *En bedre organisert stat* var en systematisk gjennomgang av organiseringen av statlig virksomhet og diskuterte ulike tilknytningsformer for best å ivareta vertikal og horisontal spesialisering (NOU 1989:5). Norsk offentlig forvaltning var ikke alene om å stå overfor tidens utfordringer. I den industrialiserte verden generelt skulle New Public Management-reformbølgen gi fornyelse og omstilling i offentlig sektor. Dermed hadde det i løpet av 1980-tallet også festet seg en rekke New Public Management-ideer i statlig organisasjonstenkning i Norge.

Utskillelse av tjenesteytende virksomhet og etablering av selvstendige tilsynsorganer tok av ”fra 1980- og særlig 1990-tallet og klart viser betydningen av moderne forvaltningsreformer” (Christensen m.fl. 2007a:56). Denne utviklingen ser ut til å ha kulminert med tilsynsmeldingen av 2002 ”Om statlige tilsyn” som gjenspeilte OECDs anbefalte organisasjonsmodell. Tilsynsmeldingen ønsket en systematisk gjennomgang av en tilsynsstruktur som hadde vokst frem historisk og fremsto som ”uoversiktlig og komplisert”, dog uten at tilsynsorganene var kjennetegnet av generell funksjonssvikt (St.meld.nr. 17 (2002-2003):1). Med et politisk motsatt utgangspunkt forsvarte tilsynsmeldingen samme arbeidsdeling mellom departement og tilsyn som Gerhardsen-doktrinen: ”Ved å avlaste departementene fra den mer rutinemessige, tekniske eller fag- og profesjonsbaserte oppgaveløsningen, vil en styrke departementenes strategiske lederfunksjoner og i større grad rendyrke rollen som sekretariat for den politiske ledelsen” (St.meld. nr. 17 (2002-2003):32). Klare mål og roller i uavhengige tilsyn står her i kontrast til den integrerte organisasjonsmodellen, hvis tilhengerne fremhever at en viss uklarhet gir fleksibilitet og mulighet til å håndtere komplekse sammenhenger med flere motstridende hensyn (Christensen m.fl. 2007:53). Tilsynsmeldingens prinsipielle innhold kom dog i skyggen for en opphetet debatt om flytting av en rekke tilsyn. Desentraliseringsspørsmålet har

vært et tilbakevendende tema i tilsynshistorien og tilhører, sammen med spørsmålet om graden av politisk styring, til de vedvarende spenningene i norsk forvaltningspolitisk historie.

3.3 Historikk: om tidlig organisering av tilsyn med finanssektoren og Kredittilsynets forløpere (1800-tallet til 1985)

3.3.1 Finanstilsyn fra 1800-tallet frem til 1945

De tidligste formene for offentlig finanstilsyn var primært sosialpolitisk motivert (Knutsen og Ecklund 2000:41). Antallet livsforsikringselskaper og sparebanker vokste sterkt i løpet av 1800-tallet slik at man anså det som en viktig samfunnsoppgave å ivareta allmennhetens interesser. Begrunnelsen var at vanlige folk ikke hadde forutsetninger til å bedømme selskapenes virksomhet og soliditet. Ut fra en liberalistisk tankegang ønsket man derimot ikke regulering eller tilsyn med forretningsbanker, skadeforsikringselskaper og meglerforetak der deltagerne selv måtte ta ansvar for sine disponeringer. 1800-tallets offentlige tilsyn var rent dokumentbasert (Knutsen og Ecklund 2000:24).

Arendalskrakket i 1886 og Christiania-krakket i 1899 viste med all tydelighet den ”gjensidige avhengigheten mellom næringsliv og bankvesen, og skapte økt bevissthet om at problemer i finanssektoren kunne ha omfattende samfunnsmessige konsekvenser.” (Knutsen og Ecklund 2000:35). Krisene foranlediget ny lovgivning på området og etablering av egne tilsynsmyndigheter: i 1900 ble det opprettet en inspektørstilling for sparebanker, i 1912 fulgte Forsikringsrådet og i 1918 Meglerkontrollen. Ordningene var underlagt ulike departementer, henholdsvis Finans-, Sosial- og Handelsdepartementet ettersom bank-, forsikrings- og meglervesen ble betraktet som forskjellige aktiviteter. Innføringen av inspeksjoner hos tilsynsobjektene forandret tilsynsstilen i retning av et mer upersonlig og mistillitsbasert tilsyn, mens den tidligere rent dokumentbaserte formen hadde stolt på at innsendte dokumenter tilsvarte virkeligheten.

Tilsynene skulle forebygge problemer, likevel befant man seg på nytt foran en alvorlig krise i årene 1920 til 1923, da en intens vekstperiode under og i

etterkant av første Verdenskrig ble avløst av en kraftig nedgangskonjunktur. De største vanskeligheter rammet sektorer som ennå ikke var kommet inn under regulering eller tilsyn (Knutsen og Ecklund 2000:79). Sparebankinspeksjonen ble derfor i 1924 utvidet til et felles tilsyn for forretnings- og sparebanker, selv om forretningsbankene mente at de to banktypene prinsipielt var ulike. Forskjellen lå ikke bare i at driften av forretningsbanker var profittbasert mens sparebankene bygde på en mer idealistisk tanke, men det fantes også en sentrum/periferidimensjon som skapte spenninger. Sparebankene var sterkt lokalt forankret i distriktene, mens forretningsbanker var knyttet til byene. Dette gjenspeilte seg også i dragkampen omkring hvorvidt det offentlige tilsyn skulle være sentralisert eller ikke. Uten å gå nærmere inn på de utfordringene finanstilltidsorganene måtte takle i forbindelse med den omfattende bankkrisen av 1920-1923 og 1931-1932, så kan deres arbeid beskrives som krisehåndtering, og resten av mellomkrigstiden med kontroll og overvåking av finansmarkeder og enkeltinstitusjoner.

Okkupasjonsperioden under annen verdenskrig må ses på som en anomali i tilsynshistorien og de mislykkede forsøk til partiet Nasjonal Samling om å gjøre Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet til politiske redskaper kan vanskelig vurderes på linje med reformvedtak til en demokratisk valgt regjering.

3.3.2 Etterkrigsperioden

Perioden etter andre verdenskrig frem mot 1970-årene ble preget av Arbeiderpartiets dominans og deres blandingsøkonomiske styringsmodell med sterkt innslag av statlig regulering. Rente-, valuta- og kreditregulering holdt det norske finansmarkedet under streng kontroll, og bankenes handlefrihet var begrenset (NOU 1992 (30):8). Finansdepartementet så for seg et samordnet finanstilltidsyn, men motstand fra Sosialdepartementet og Forsikringsrådet førte til at tilsynsloven av 1956 opprettholdt den bestående inndelingen. En ny generasjon sosialøkonomer i Finansdepartementet sto i opposisjon til en mer tradisjonell holdning hos jurister og aktuarer i Sosialdepartementet (Knutsen og Ecklund 2000:201). Disse så ikke på forsikringsselskaper som

kredittinstitusjoner og holdt fast ved spesielt livsforsikringenes sosiale karakter. Etter deres oppfatning var Finansdepartementets lavrentepolitikk skadelig for forsikringsbransjen som var avhengig av lønnsomme plasseringer.

Med markedskreftene under styrt kontroll og en positiv konjunkturutvikling, ble sikring av finansiell stabilitet en mindre fremtredende oppgave for tilsynene enn før og antall stedlige kontroller ble redusert. Nedbygging av denne særegne kompetansen viste seg senere til å ha negative konsekvenser (Knutsen og Ecklund 2000:217). Norges Bank ble det sentrale utøvende organ for myndighetenes penge- og kredittpolitikk. Bankinspeksjonen ble etter 1962 underlagt Finansdepartementets økonomiavdeling og involvert i utredningsarbeid i forbindelse med omstruktureringen av bankvesenet og forberedelsen av konsesjonssaker. Endringene i tilsynets arbeidsfelt ble etter hvert så omfattende at Bankinspeksjonen mente at det på sikt ikke ville være grunnlag for å opprettholde tilsynet som eget embetsverk (NOU 1974 (23):23-24) og at en overføring av Bankinspeksjonen til Norges Bank ville være mer rasjonell. Dette synet ble også delt av Norges Bank (NOU 1974 (23):25-26). Som vi har sett, hadde banktilsyn i Norge, i motsetning til i andre land, tradisjonelt aldri vært en oppgave som var underlagt sentralbanken. Når Odelstingsproposisjonen nr. 58 (1975-1976) til slutt høsten 1976 fremmet forslaget om overføring av Bankinspeksjonen til Norges Bank ble den aldri realitetsbehandlet av Stortinget. Høringsrunden hadde vist at Den norske Bankforeningen hadde uttalt seg negativt og at de borgerlige partiene sannsynligvis ikke ville gi sin støtte (Knutsen og Ecklund 2000:256).

I denne perioden regulerte Forsikringsrådet konkurransen i sin sektor gjennom målrettet konsesjonstildeling og støttet prissamarbeidet aktørene imellom. Målet var å ha et tilstrekkelig antall selskaper for å sikre en viss, men ikke ødeleggende konkurranse. Når det gjaldt obligasjons- eiendoms- og aksjemarkedet, så ble aktiviteten holdt nede gjennom forskjellige reguleringsmekanismer. Meglerkontrollen ble gradvis marginalisert og hadde kun rutinemessige administrative oppgaver.

3.3.3 Det nyliberale skifte

Mens etterkrigsperioden var karakterisert av stabil økonomisk vekst, utløste 1970-tallets oljekriser et nyliberalt skifte som førte til markante strukturendringer og økt internasjonal kapitalmobilitet. Liberaliseringen av finansmarkedene sammen med revolusjonen innenfor elektronisk informasjonsteknologi og databehandling skapte en helt ny dynamikk også for det norske finansmarkedet slik at de tidligere reguleringene virket avleggs. Mellom 1977-1984 kom valutaregulering, rente- og kredittpolitikk under press og ble avvirket: den rådende filosofien het markedsretting. Bankenes kapitaldekningskrav ble senket, bruk av ansvarlig lånekapital i større grad tillatt og adgang til utenlandsk kapital enklere, slik at bankenes utlånsmuligheter vokste betydelig. Denne veksten var problematisk fordi de økte utlånsratene representerte på den ene siden en svekket banksoliditet og på den andre siden større finansiell sårbarhet hos deres kunder.

På samme tid som denne ekspansjonsprosessen foregikk, hadde Bankinspeksjonen fått flere forvaltningsoppgaver med utarbeidelsen av konsesjonssaker, mens den tradisjonelle tilsynsaktiviteten, og spesielt inspeksjonsvirksomheten, var blitt nedtrappet. Personalsituasjonen var blitt stadig mer prekær, preget av stort gjennomtrekk og usikkerheten rundt Bankinspeksjonens fremtidige organisering (NOU 1992 (30):71). Siden aksjemarkedet hadde fått fornyet interesse, ble Meglerkontrollen i 1983 overført fra Handels- til Finansdepartementet, og lagt til Bankinspeksjonen. Økt mediefokus på innsidehandel presset frem ny verdipapirlovgivning og krav om effektiv håndheving. I forsikringssektoren hadde det funnet sted en konsentrasjon mot færre og større enheter, kartellsamarbeidet var brutt sammen og selskapene opptrådte nå i større grad som finansinstitusjoner. Ideen om en fusjon av Forsikringsrådet og Bankinspeksjonen ble igjen lansert, og desember 1983 ble det fattet et prinsippvedtak om sammenslutning. Lov om tilsynet for kreditinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. av 7. juni 1985 etablerte formelt Kredittilsynet.

OPPSUMMERING

Den vel over hundreårige tilsynshistorien speiler både finansvesenets og økonomiens utvikling. Veksten i forsikrings- og sparebankvirksomhet på 1800-tallet førte til at man ønsket et offentlig tilsyn for å ivareta den alminnelige forsikringskundens og innskyterens interesse, mens profesjonelle aktører skulle være i stand til å vurdere egen risiko. Med industrialiseringen kom behovet for mer omfattende kapitalformidling. Finanssektoren vokste sterkt og dermed dens samfunnsmessige betydning. I erkjennelse av finanssystemets potensielt destabiliserende kraft, som ble avdekket ved flere alvorlige kriser, ble nødvendig lovgivning og tilsyn opprettet.

Tilsynsvirksomheten ble etablert atskilt for bank-, forsikrings- og meglervesen og utviklet ulike mentaliteter som avlagret seg i organisasjonene, noe motforestillingene til å etablere et felles finanstilsyn vitnet om. Fra å være uavhengige organer under sine respektive departementer ble disse etter krigen underordnet forvaltningsapparatet. Tilsynenes betydning ble så igjen aktualisert med liberaliseringen og informatiseringen av finansmarkedene, etter at arbeiderpartiets styringsprinsipp med sterk statlig regulering ble fortrent av markedsrettet styringsfilosofi på 1980-tallet. På dette tidspunktet var tilsynenes tradisjonelle kompetanse, spesielt innenfor stedlig tilsyn, svekket. Tilsynene sto dårlig rustet, både personal- og kompetansemessig, til å takle den pågående ekspansjonen i og internasjonaliseringen av finansmarkedene, der bransjeskillene ble mer og mer utvisket. Etableringen av Kredittilsynet i 1985 kom som en reaksjon på denne utviklingen.

KAPITTEL 4 EMPIRI – KREDITTILSYNET FRA 1985 TIL I DAG

4.1 Innledning

I dette kapittelet presenterer jeg Kredittilsynets utvikling siden dets etablering i 1985 frem til i dag. Jeg har delt opp dette tidsspennet i tre faser og beskriver hendelsesforløp og kjennetegn for hver periode. Den første fasen fra 1985 til 1987 omhandler Kredittilsynets formelle opprettelse og organisatoriske etablering. Her trekker jeg frem og kommenterer hovedtrekkene i den formelle organisasjonsstrukturen slik den ble nedfelt ved tilsynets opprettelse i Kredittilsynsloven av 1985 og iverksatt i 1986. Den organisatoriske etableringsfasen strekker seg frem til den formelle ansettelse av en tilsynsdirektør sommeren 1987.

Andre del fra 1987 til 1992 står i krisehåndteringens tegn. Bankkrisen 1987-1992 var den alvorligste finansielle krisen siden 1920-30-årene, der staten måtte støtte banknæringen med 15,5 milliarder kroner og ble hovedaksjonær i de tre største forretningsbanker (NOU 1992 (30) :37). Som en noe uferdig organisasjon ble Kredittilsynet stilt overfor utfordringer forbundet med store soliditetsproblemer hos finansinstitusjonene og medfølgende konsekvenser for det norske finanssystemet. Samtidig var tilsynet sterkt involvert i revisjonen av finanslovgivningen. Omstendighetene førte til en spent situasjon i ledelsen, som ble forsterket av Kredittilsynsdirektørens uheldige uttalelser i pressen. Bankkrisen satte spørsmålstegn ved Kredittilsynets kapasitet til å forebygge, varsle om og håndtere en slik situasjon. Det ble foranledningen til en offentlig utredning om årsakene og de offentlige tilsyns- og kontrollorganers rolle under bankkrisen, og en diskusjon om tilsynets videre organiseringsform. Istedenfor å legge Kredittilsynet som foreslått inn under Norges Bank, besluttet Stortinget å holde fast ved et uavhengig tilsynsorgan med styrkede ressurser.

Tredje del omfavner den lange perioden siden 1993 der tilsynet utviklet sin organisasjon og utformet sin rolle som tilsynsorgan for finanssektoren.

Situasjonen i finansmarkedene normaliserte seg og en ny tilsynsdirektør kom på plass. Det var først nå at man kunne vende oppmerksomheten mot det forebyggende arbeidet. Ressursene og kompetansen økte betraktelig. Oppgavefeltet ble utvidet og tilsynet fikk etter hvert økt delegert myndighet. Informasjon og kommunikasjon ble sentrale virkemidler. En ny og global finanskriser under oppseiling i 2008, med utgangspunkt i USA, smittet over til Norge og punkterte en langvarig høykonjunktur i Norge. Dermed ble Kredittilsynet igjen satt på prøve, nå som en moden organisasjon.

4.2 Kredittilsynets etableringsfase, perioden frem til 1987

4.2.1 Kredittilsynets opprettelse

Som referert i punkt 3.3 var organiseringen av tilsynsvirksomheten tidlig på 1980-tallet ikke lenger egnet til å takle de aktuelle utfordringene med strukturendringer i finansmarkedene, spesielt sammenflettingen av bank- og forsikringsaktivitet, samt veksten i aksjemarkedet, særlig i forhold til målet om å sikre stabilitet i finanssystemet. Norge var underveis fra å være en debitorasjon til å bli en kreditorasjon, takket være oljeindustrien. Norge tok mål av seg til å bli det dominerende nordiske finanssentrum og tiltrakk seg betydelig internasjonal kapital.

Bankinspeksjonen var på dette tidspunktet en del av det ordinære forvaltningsapparatet i Finansdepartementet og hadde mistet mye av sin tidligere politiske innflytelse. Den egentlige tilsynsvirksomheten, spesielt inspeksjonsvirksomheten, var blitt nedprioritert i løpet av 1960- og 70-tallet (Knutsen og Ecklund 2000:211). Forsikringsrådet var et eget kollegialt forvaltningsorgan tilhørende Sosialdepartementet, mens Meglerkontrollen var nokså marginalisert og underlagt Handelsdepartementet. Alt i 1970 hadde Bankinspeksjonen tatt opp spørsmålet om etatens målsetting og organisasjon (Ot.prp.nr.58(1975-76):1) og påpekte i et notat til Finansdepartementet, datert 1974, den uheldige usikkerheten som en uavklart organisatorisk situasjon medførte: ”Når spørsmålet om organisering av en etat først er reist, medfører dette både innad og utad en usikkerhet som tilsier at spørsmålet avgjøres hurtig.” (Ot.prp.nr.58:2). Videre ble

det vist til at en fjerdedel av de ansatte ville gå av aldersmessig i slutten av 1976. Dessuten etterlyste Bankinspeksjonen ved flere anledninger en mer helhetlig lovgivning av bank- og forsikringsvirksomhet (St.meld.nr. 24 (1984-85): vedlegg 2:4). Som tidligere nevnt, var Odelstingsproposisjonen nr. 58 (1975-1976) om overføring av Bankinspeksjonen til Norges Bank ikke blitt realitetsbehandlet i Stortinget. Tidspunktet rett før et stortingsvalg hadde vært ugunstig, og regjeringens egen politiske posisjon var blitt usikker ettersom næringsinteressene og de borgerlige partiene hadde stilt seg negative under høringsuttalelsene (Knutsen og Ecklund 2000:256). Dermed hadde Bankinspeksjonen haltet videre i flere år mens forholdene i finanssektoren forandret seg dramatisk.

I 1981 vant Høyre stortingsvalget og etablerte en regjering som rettet sin politikk mot mindre regulering og statlig detaljstyring. Økt deregulering forutsatte kontroll med bankenes soliditet og verdipapirhandelen for å sikre tilliten til at aktørene i markedet fulgte spillereglene, og at markedsmekanismene fungerte. Et første grep var å legge Meglerkontrollen til Bankinspeksjonen januar 1983. September samme år lanserte regjeringen Willoch ideen om en fusjon av Forsikringsrådet og Bankinspeksjonen og oppnevnte et hurtigarbeidende interdepartementalt utvalg, som fremla sin innstilling om å opprette et felles finanstilsyn november 1983. Prinsippvedtaket i desember 1983 var sammenfallende med Forsikringslovutvalgets anbefaling som forelå først på dette tidspunktet. Utvalget var blitt nedsatt av regjeringen Nordli alt i 1978 med mandat om å se på moderniseringen av lovgivning og tilsynsorganisering (NOU 1983:52:113-114). Utvalget betraktet et felles tilsyn som et alternativ til å bygge ut forsikringstilsynet med kredittfaglig ekspertise (Ot. Prp. Nr. 49 (1984-1985):2). Det var behov for bedre koordinering av tilsynsoppgavene, effektivisering og rasjonalisering. En fusjon ville bety bedre ressursutnyttelse på personalsiden ved å skape et bredere fagmiljø og lette rekrutteringen, samt utnytte informasjonsteknologi og andre administrative fasiliteter på en mer virksom og kostnadsbesparende måte. I mai 1984 fikk en prosjektgruppe bestående av representanter fra Bankinspeksjonen, Forsikringsrådet, Norges Bank, Finansdepartementet og Rasjonaliseringsdirektoratet og representanter for

de ansatte i oppdrag å utarbeide lovforslaget for Kredittilsynets opprettelse. Det endelige, enstemmige vedtaket i Stortinget først kom 7. juni 1985 med Kredittilsynsloven, satt i kraft 24. mars 1986.

4.2.2 Kredittilsynets mål og oppgaver

Kredittilsynets hovedmål er å *bidra* til soliditet i og tillit til norske finansinstitusjoner, til ordnete forhold i finansmarkedene og til en sunn utvikling i det finansielle systemet (Kredittilsynets strategiplan 1990:1). Denne målsettingen fremhever både det mikro- og makroøkonomiske, systemiske aspektet ved tilsynets arbeid og understreker tilsynets samfunnsøkonomiske betydning. Samtidig uttrykkes det indirekte at tilsynet er *en* aktør ved siden av Finansdepartementet og Norges Bank, som råder over sterke virkemidler i penge- og finanspolitikken. Odelstingsproposisjon nr. 49 (1984-85:6) understreket at det var viktig å ivareta hensyn til både nærings- og forbrukerinteresser. Dette kan tolkes med tanke på et historisk syn på (livs)forsikrings- og sparebankvirksomhet, eller ut fra en tankegang om at et sunt næringsliv gagnar forbrukeren, slik at næringslivsinteresser hovedsakelig står i forgrunn.

Kredittilsynets oppgaver er fastlagt i Kredittilsynslovens (1985) paragrafer 3 og 8. Tilsynets kjernevirksomhet består i å "... se til at de institusjoner det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser ...". Dessuten innebærer paragraf 8 at tilsynet skal medvirke til lov- og reguleringsarbeid og har forvaltningsoppgaver. Tilsynets inngående kunnskap til tilsynsenhetene, finanssektoren og utenlandske tilsynsorganer gjør det til en viktig premissleverandør for ny lovgivning og strukturpolitiske beslutninger. Juridisk bindende forskrifter og lov utgjør det rettslige grunnlaget for tilsynets myndighetsutøvelse. Effektiviteten av tilsynsarbeidet er i stor grad avhengig av kvaliteten i gjeldende lovgivning. Likedan er en balansert finansmarkedsstruktur med like konkurransebetingelser en forutsetning for stabilitet og velfungerende markeder. Forvaltningspolitiske og regelverksutviklende oppgaver anses derfor som en integrert del av tilsynets arbeidsfelt i tillegg til den egentlige tilsynsaktiviteten.

4.2.3 Ledelseskonstruksjonen i Kredittilsynet

Øverste organ ble et kollegialt organ bestående av fem medlemmer, oppnevnt av Kongen for en periode på fire år. Styrets medlemmer skulle ha ”bred kompetanse og erfaringsbakgrunn til supplement av den ekspertise som tilsynets egen administrasjon har” (Ot. Prp. Nr. 49 (1984-1985):6). Organiseringen med et styre representerte kontinuitet i forhold til Forsikringsrådet som hadde fungert som et kollegialt organ under Sosialdepartementet. To representanter for de ansatte skulle delta i styret under behandlingen av administrative saker. Det første styret besto av styrets leder, dr. juris og professor Erling Selvig, nestleder professor Gudmund Harlem, regnskapsekspert professor Arne Kinserdal, Forbrukerrådsleder Kristin Moe og nesteformann i Norges Bank Kjell Storvik, altså da som styremedlem og ikke bare observatør slik det ble lovfestet senere. Det daglige ansvaret skulle utøves av en direktør, ansatt for en periode på seks år. Prosessen med ansettelse av en direktør trakk ut helt til juni 1987; verken interne søkere fra den tidligere Bankinspeksjonen eller eksterne søkere vant frem med sitt kandidatur. Styrets leder, Erling Selvik, overtok ansvaret for den daglige ledelsen det første året.

Denne ledelseskonstruksjonen ble i forkant møtt med en viss skepsis fra banknæringen (Ot. Prp. Nr. 49 (1984-1985):4). Høringsuttalelsene viser en bekymring for hvilke parter og kompetanser som skulle bli representert i styret. Norges Bank ønsket en representant i styret, allerhelst som styreformann (Ot.prp.nr.49 (1984-85):4). På 1960- og 1970-tallet var det blitt opprettet flere direktorater med kollegiale organer i tillegg til administrativ ledelse for å sikre politisk kontroll (Christensen m.fl. 2007a:39). I dag er den vanligste ledelsesformen for tilsynsorganer en direktør i øverste lederfunksjon.

Kredittilsynets ledelseskonstruksjon med et kollegialt styre kan tolkes som et ledd i å styrke tilsynets faglige uavhengighet og legitimitet. Det ble lagt vekt på å etablere en reell diskusjonsarena som mellomledd mellom tilsynets fagavdeling og departementet, ”[d]epartementet legger vekt på at styret blir et effektivt organ.” (Ot.prp.nr. 49 1984-85:7), mens tilsynsdirektøren skulle ta seg av den daglige driften og fungere som det praktiske koordineringsleddet. Dermed

var det ikke politisk kontroll som var motivasjonen for denne ledelseskonstruksjonen. Styremodellen kan også ses som en kompromissløsning av sammenslåingen mellom Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet, et forum for å videreføre tidligere erfaring. Formann i Forsikringsrådet Gudmund Harlem ble styremedlem i Kredittilsynet, mens ledelsesstillinger i Kredittilsynet hovedsakelig ble besatt med Bankinspeksjonens mest erfarne folk.

4.2.4 Vertikal og horisontal organisering

Vertikal og horisontal organisering differensierer ansvarsforhold og arbeidsdeling innenfor den offentlige forvaltningen. På den vertikale dimensjonen baserer Kredittilsynets kompetanse seg på videredelegert myndighet fra Finansdepartementet og omfattes av finansstatsrådets konstitusjonelle ansvar. Det kan allerede her nevnes at delegasjonen har blitt mer omfattende i årenes løp, uten at departementet gjennom delegasjonsvedtakene har frasagt seg retten til selv å utøve den delegerte myndigheten. Forvaltningssaker av viktig og/eller prinsipiell karakter skal oversendes departementet. Departementet er klageinstans for vedtak fattet i tilsynet. Kredittilsynets uavhengighet som selvstendig forvaltningsorgan er altså relativt, og prinsippet om demokratisk styring er til enhver tid tilstede.

Skillet mellom faglige og politiske beslutninger er likevel langt på vei synliggjort, der departementets styringsinstruks formidles i det årlige tildelingsbrevet og bidrar til å se grensen mellom vedtakenes faglige og politiske vurderingsgrunnlag. Her fastslås mer konkret tilsynets satsingsområder, oppgavens prioritering og styringskalenderen som definerer de faste rapporteringsplikter.

Tilsynet har størst autonomi når det gjelder selveste tilsynsvirksomheten, det vil si oppfølgingen av normerende vedtak, mens den er begrenset til en saksforberedende rolle i utarbeidelsen av lov- og regelverk, og forvaltningspolitiske viktige eller prinsipielle beslutninger. På disse områdene forbeholder den politiske ledelsen seg å kunne foreta en avveining av ulike hensyn utover Kredittilsynets faglige vurdering. Disse hensyn kan være målbåret

av andre tilsyn og synliggjør praktiseringen av det horisontale organisasjonsprinsippet som ble senere presisert under tilsynsreformen. Spesielt sektorovergripende tilsyn som Konkurransetilsynet, Datatilsynet eller Forbrukerombudet vil komme med en annen vektlegging av samme faktagrunnlag. Likevel kan også rent politiske forhold spille en avgjørende rolle. Gjentatt tilsidesetting av faglig argumentasjon fra politisk side risikerer imidlertid å undergrave tilsynets autoritet. Dette har likevel ikke blitt sett på som et større problem av mine informanter hva Kredittilsynet angår.

Ved å velge sektorprinsippet i den horisontale organiseringen var man i Norge først ute med å ha et integrert finanstilsyn. Å gå inn for et relativt bredt virksomhetsområde var på den ene siden en praktisk nødvendighet for et lite land, der man nå håpet å skape en organisasjon som kunne opprettholde et faglig miljø og sikre rekrutteringen, et problem særlig Bankinspeksjonen hadde slitt med. På den andre siden pekte tendensen til stadig tettere sammenveving av finans- og forsikringsbransjen mot viktigheten av en helhetlig tilnærming, og betegnes i dag både som et fremsynt grep (Arne Skauge 2006: 169) og en foregangsmodell for andre land (Davies 2006: 127)¹¹.

Et siste punkt som skal belyses i den formelle organiseringen av tilsynet, er Kredittilsynets finansieringsmåte der kostnadene, også utgiftene i forbindelse med regelverksutvikling og forvaltningsoppgaver, legges på finansnæringen. Stortinget vedtar hvert år Kredittilsynets budsjetttramme, som så fordeles på tilsynsenhetene. Finansnæringen kritiserer fra tid til annen denne finansieringsmetodens skjevhet: kostnader som ikke har med tilsynsaktiviteten å gjøre, burde etter deres syn være dekket av staten (Dagens Næringsliv Morgen 14.09.2006, 14.08.2008). Likevel ser finansnæringen seg tjent med et kompetent og handlekraftig finanstilsyn (Skauge 2006:170) og et effektivt regelverk, og nyter godt av denne kompetansen i form av veiledning (Informant 1). Kritikken blir mer som en pliktøvelse å regne i bestrebelsen om å holde kostnadene under

¹¹ Danmark i 1988, Canada 1984-87, Singapore 1984-85, Sverige i 1991. På 1990-tallet: Australia, Storbritannia, Japan, Korea, Island, Ungarn. 2001-2001: Estland, Latvia, Tyskland, Østerrike, Irland (foredrag Skogstad Aamo <http://www.kredittilsynet.no/wbch3.exe?ce=4530>)

kontroll. Det virker lite trolig at en endring av dette arrangementet vil finne sted (Informant 1, 2 og 4).

4.2.5 Intern organisatorisk utforming og lokalisering

Ledelsessjiktet i den nye organisasjonen ble rekruttert fra Bankinspeksjonen, noe som gikk på bekostning av arbeidet med stedlige kontroller (Kredittilsynets årsmelding, vedlegg 1991:1). Kredittilsynet ble innvilget 16 nye, altså totalt 87 stillinger, men det viste seg vanskelig å rekruttere nye og kvalifiserte medarbeidere, et problem som Bankinspeksjonen allerede hadde slitt med (NOU 1992 (30):71). Den faktiske staben på 71 personer ble fordelt på en tilsyns-, utrednings-, verdipapir/megler- og en administrasjonsavdeling. I tråd med fusjonstanken la man et funksjonsprinsipp til grunn for organiseringen, som forutsatte en større grad av tverrfaglig samarbeid (Kredittilsynets årsmelding 1985:6). Den fysiske samlingen av de to tidligere tilsyn fant sted sommeren 1986. Lokalisering i Oslo var selvskreven.

4.2.6 Virksomhet det første året

Det ble foretatt en streng prioritering av oppgavene dette første driftsåret. Finansdepartementet ønsket uttrykkelig en satsing på kontroll av verdipapirmarkedet og at tilsynet skulle aktivt delta i reguleringsarbeid, noe tilsynets styre samtykket i fordi målrettet arbeid med regelverket ville gi fremtidige effektivitetsgevinster (Kredittilsynets årsmelding 1986:10).

Når det gjaldt tilsyn med finansinstitusjoner, var det fra første stund klart at tilsynets oppgave ikke var, og av ressursmessige grunner ikke kunne være, å detaljkontrollere tilsynsenhetene i banksektoren (Kredittilsynets årsmelding 1986:9). Tilsynet skulle ikke være en ”overrevisor”. Det er gjennom ansvarliggjøring av institusjonenes interne kontrollsystemer og overordnede organer at den enkelte institusjonens overholdelse av lov- og regelverket skulle garanteres. Derfor ble inspeksjonsarbeidet rettet kun mot finansinstitusjoner der det forelå indikasjoner om brudd på regelverk, mens man for resten av tilsynsenhetene måtte nøye seg med å innhente oppdatert informasjon.

OPPSUMMERING

Etableringen av Kredittilsynet skjedde mot bakgrunnen av et ekspanderende, mer internasjonalt og stadig mer komplekst finansmarked. Sammenslåing av Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet fremsto for Stortinget som fremtidsrettet, effektiviserende og rasjonaliserende. Forsikringsrådets kollegiale styremodell ble videreført, supplert av en direktørstilling. Styret skulle fungere som en effektiv diskusjonsarena for å drøfte viktige og prinsipielle saker.

Det første driftsåret var preget av praktisk omorganisering. Styrelederen fungerte samtidig som tilsynsdirektør. Den personalmessige situasjonen fordret en vanskelig prioritering mellom tilsyns-, regelverk- og forvaltningsarbeid, der Finansdepartementet la vekt på arbeidet med verdipapirmarkedet. I tilsynssaker konsentrerte man seg om saker der det forelå konkret mistanke om bruk av ulovlige eller utilbørlige forretningsmetoder.

4.3 Oppbygging og krisehåndtering, perioden 1987-1992

4.3.1 Organisasjonsdemografien

Sammensmeltingen av de to tidligere tilsynene viste seg ikke å være så enkelt. Ulike tradisjoner møtte hverandre, nye uerfarne medarbeidere kom til: ”vi strever både med form og innhold” (Kredittilsynets årsmelding 1987: 5), ”[d]et tar også tid å utvikle en felles kultur.” (Strategisk plan 1990-1993:9). Ressursmessig ble tilsynet bare styrket på papiret, fra 87 stillingshjemler i 1986 til 103 i 1992, faktisk antall besatte stillinger lå i hele perioden under antall bevilgete stillinger. Dessuten hadde man fått ansvar for regnskaps- og revisortilsyn, samt inkassovirksomheten, tilsvarende 10 stillinger. Mange sluttet etter opplæringsperioden (NOU 1992 (30):71). I 1991 var en femtedel av arbeidsstokken nyansatt. (Kredittilsynets årsberetning 1991:14). For å håndtere krisebanker foretok man en kontinuerlig omdisponering av personale etter behov. I tilsynsavdelingen pekte seg i disse krisetider spesielt den svake bemanningen for stedlig kontroll ut. (Kredittilsynets årsmelding, vedlegg 1991:7). Tilgangen på arbeidskraft bedret seg etter hvert med bankkrisen og nedkonjunkturen. Fra 1991 åpnet et nytt lønssystem i staten opp for en mer fleksibel lønnspolitikk slik

at man hadde et nytt virkemiddel i konkurranse med næringslivet for å holde på erfarne medarbeidere og tiltrekke seg nye kompetente krefter.

4.3.2 Ansettelsen av kredittilsynsdirektøren og ledelseskonflikt

I juni 1987 ble Svein Aasmundstad ansatt som kredittilsynsdirektør etter at styreformann Erling Selvig hadde utøvd den daglige ledelsen i ett år. Selvig selv hadde ikke ønsket å forlate sin stilling ved Universitetet i Oslo til fordel for Kredittilsynet (Aftenposten Morgen 25.09.1986), men fortsatte å være sterkt involvert i Kredittilsynets daglige virksomhet. Hans ”stadige inngrepen” ble et irritasjonsmoment for tilsynsdirektør Aasmundstad (Aftenposten 14.3.1992). Aasmundstad var i følge eget utsagn, blitt valgt ”for å ruste opp organisasjonen” (Knutsen og Ecklund 2000: 312). Han var utdannet jurist, hadde lang erfaring fra offentlig forvaltning, men ingen finansiell bakgrunn. Aasmundstad anså denne mangelen som uproblematisk siden ”min oppgave er å få en organisasjon med høyt kvalifiserte medarbeidere til å fungere” (Aftenposten Morgen 06.07.1987). Dette resulterte i en høy grad av delegering til avdelingsdirektørene (Knutsen og Ecklund 2000: 312, informant 1). Uheldige utspill i media og ulik tolkning av ansvarsfordelingen mellom styreleder, administrerende direktør og departement førte etter hvert til spenninger i Kredittilsynets ledelse og etterlot et dårlig inntrykk utad på et tidspunkt da Kredittilsynet sto under sterkt press (NOU 1992 (30):71). Aasmundstad forlot sin stilling i mai 1992 i protest mot planer om å legge Kredittilsynet inn under Norges Bank, ett år før kontraktsfrist. Han uttalte seg i pressen

”Jeg ser tanken med endret status som et forsøk på å koptere (innlemme) tilsynet i den herskende økonomisk-politiske maktstruktur med sikte på å få innflytelse på tilsynsarbeidet, dog slik at tilsynet får tilstrekkelig autonomi til at lederen av tilsynet kan gjøres til syndebukk for ikke å ha sagt kraftig nok i fra i tide når det avdekkes at makthavernes forestillinger ikke stemmer overens med virkeligheten. Jeg eigner meg ikke som syndebukk.” (Dagens Næringsliv Morgen 09.04.1992)

I tillegg nevner han samarbeidsproblemene med styreleder og departement som årsak til avgjørelsen (NTBtekst 12.03.1992). Han beklaget seg over at tilsynet ble brukt til å ”drive vanlig konsulentvirksomhet for Finansdepartementet” (Aftenposten 14.3.1992). Aasmundstads avgang, riktignok ønsket fra flere hold

(Dagens Næringsliv 02.03.1992), gjenspeilte både problematiske personrelaterte forhold, forsterket av ekstraordinære omstendigheter, og tilsynets fremdeles skjøre posisjon som selvstendig organisasjon. (Hytten 2009).

4.3.3 Åpenhetsstrategien

Kredittilsynets oppgave er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Dette forutsetter at spillereglene følges og er like for alle. Tillit til den kontrollerende myndighet skapes gjennom åpenhet om dens virksomhet overfor tilsynsenhetene og allmennheten. ”Bare ved at myndigheter, media og publikum med rette stoler på at den informasjon vi og enhetene gir er korrekt og fullstendig, kan tillit gjenvinnes til enhetene og markedene under tilsyn.” (Kredittilsynets årsmelding 1987:6). Åpenhet er et tegn på uavhengighet og integritet, en mulighet der vokterne kan voktes.

Fra første stund valgte Kredittilsynet informasjon som et virkemiddel og sto for en liberal tolkning av Offentlighetsloven, ved å være mest mulig åpen overfor media uten å bryte taushetsplikten. Da Kredittilsynet gikk ut med en relativt detaljert pressemelding om oversendelse av en innsidesak til Økokrim i 1988, ble dette vurdert som et brudd på taushetsplikten av Sivilombudsmannen. Kredittilsynets styre vedtok derfor retningslinjer som innebar å informere om hovedtrekk i undersøkelser om markedssektorer, å uttale seg med aktsomhet om akutte kriselignende situasjoner i enkeltsituasjoner og å informere om resultater av særskilte inspeksjoner gjennom bruk av pressemeldinger. Derimot skulle man ikke føle seg forpliktet å kommentere spørsmål vedrørende enkeltinstitusjoner fra medias side (Kredittilsynets årsmelding 1988:17). Årsmeldingen 1989 utdyper på nytt tilsynets offentlighetsstrategi og gjør det klart at man ville benytte seg av det såkalte meroffentlighetsprinsippet, som innebærer at et dokument likevel kan offentliggjøres ut fra en interesseavveining der allmennhetens interesse veier tyngre enn behovet for unntak (Offentlighetsloven 2006 § 8). Denne åpenheten var omdiskutert internt i tilsynet fordi den førte til stor medieoppmerksomhet omkring tilsynet. Frykt for å gjøre feil når en sto overfor ressurssterke miljøer utgjorde en indre belastning (Aftenposten 18.06.1988). Samtidig hadde

åpenheten en avskrekkende og oppdragende effekt på aktører i aksjemarkedet når det gjaldt innsiddehandel. Kredittilsynet ble i så måte anklaget for å benytte gapestokkjustis-metoder (Dagens Næringsliv 06.04.1991). Høyt profilerte personer følte seg forhåndsdomt ettersom påtalemyndighetene hadde vanskeligheter med å samle tilstrekkelige bevis og sakene trakk ut i årevis.

Den åpne kommunikasjonsstrategien ble fulgt både av tilsynsdirektøren og styreformannen også når det gjaldt finansinstitusjoners helsetilstand, men viste seg ikke så enkelt å anvende i praksis. Aasmundstad, som manglet Selvigs faglige autoritet, skapte usikkerhet og mistillit i finansnæringen slik at informasjonsflyten mellom tilsynet og tilsynsenhetene ikke var optimal (Informant 4). Kredittilsynets uttalelser risikerte dessuten å ha kurspåvirkende kraft på aksjemarkedene, noe som både sentralbanken og markedsaktørene mislikte. Spesielt Aasmundstad ble kritisert for til stadighet å komme med tilsynets vurderinger og dermed uroe det nasjonale finansmarked og utenlandske aktører (Knutson og Ecklund 2000:312). Det var tilsynsdirektørens uttalelse om DnB-aksjer i begynnelsen av 1992 som førte til at børsen måtte suspendere handelen med disse aksjer i noen timer. Episoden ble medvirkende til Aasmundstads avgang.

4.3.4 Kredittilsynets virksomhet i perioden 1987-1992

Tilsynsvirksomhet

Finansdepartementets tildelingsbrev for 1987 og 1988 påla Kredittilsynet å prioritere verdipapirtilsynet. Verdipapirmarkedet hadde utviklet seg sterkt etter at reguleringene var falt og det skattemessig var blitt mer fordelaktig enn før å investere i verdipapirer. Den nye verdipapirloven av 1985 hadde gjort såkalt innsiddehandel¹² straffbart. Innsiddehandel var et problem som var ødeleggende for Oslo Børs' rykte, spesielt i øyne av utenlandske investorer, og som hadde fått mye medieoppmerksomhet. Kredittilsynet forfulgte flere store saker og gikk til

¹² kjøp og salg av børsnoterte aksjer basert på fortrolige opplysninger om selskapet, som kan få vesentlig betydning for kursen (<http://www.snl.no/>, lest 18.08.2009).

anmeldelse hos Økokrim, men sakene var langvarige og bevisene holdt som oftest ikke i retten.

I løpet av 1986 utløste et fall i oljeprisen en omlegging av regjeringens finans- og pengepolitikk. Realrenten økte, etterspørselen og investeringer reduserte seg. Mislighold av finansielle forpliktelser hos husholdningene og næringslivet svekket bankenes allerede begrensede soliditet. Prisene på eiendomsmarkedet falt. I oktober 1987 endte oppgangen på verdipapirmarkedet med et krakk på New York-børsen som forplantet seg til Oslo Børs. Tapsutviklingen i finanssektoren førte til at Kredittilsynet måtte kartlegge konsekvensene for de enkelte institusjonene for å skaffe seg et overblikk over finanssystemets tilstand og inspeksjonsarbeidet ble trappet opp. Flere sparebanker kom i store vansker etter at egenkapitalen deres var gått tapt, og måtte til slutt fusjonere med andre banker. Men også forretningsbankene kom i samme situasjon og bankkrisen utviklet seg til en systemkrise i 1991. Kredittilsynet fulgte de utsatte bankene tett opp, men hadde ikke sterke nok virkemidler til å forhindre bankenes sammenbrudd (Kredittilsynets årsmelding 1988:12). Her siktet tilsynet til at de ikke alltid fikk tilgang til åpen informasjon om tingenes tilstand og at mer drastiske inngrep som styrebytte eller pålegg om fusjon burde kunne benyttes. Staten måtte tilføre de kriserammete bankene tiltrengt kapital gjennom Banksikringsfondet og Bankinvesteringsfondet. Det førte til at staten ble eneeier eller dominerende eier i de tre største forretningsbanker, DnC, Kreditkassen og Fokus Bank. Arbeidet med finansinstitusjonenes soliditet ble et prioritert satsingsområde etter 1989 i overensstemmelse med Finansdepartementets retningslinjer definert i tildelingsbrevene.

Tradisjonelt har tilsyn basert seg på soliditetskrav som ble overvåket gjennom dokumentbasert tilsyn, supplert av inspeksjoner. I løpet av 1980-tallet endret tilsynspraksis seg fra soliditetstilsyn til risikobasert tilsyn. Det ble ikke lenger ansett som adekvat å vurdere institusjonenes soliditet utelukkende ut fra økonomiske kriterier, siden ledelse og styring hadde vel så mye å si for effektiv drift og tillit til banken. Det ble skilt mellom ulike typer risikoer som inngikk

med forskjellig vektning i beregningen av kapitaldekningskravet. Denne endringen av tilsynspraksis var del av en internasjonal omlegging, initiert av den såkalte Baselkomiteen¹³ (Kredittilsynets årsmelding 1988:14, Knutsen og Ecklund 2000:305). Første trinn, Basel I-avtalen, ble iverksatt under bankkrisen i 1988. En revidert utgave med mer differensierte retningslinjer, Basel II, ble introdusert i 2007. Tilsvarende regulerer EUs solvens-direktiver tilsynskrav på forsikringssektoren.

Tilsynet arbeidet sammen med Norges Bank og Statistisk Sentralbyrå om å forbedre effektive rapporterings- og varslingssystemer. Utviklingen av informasjonsteknologi åpnet helt nye dimensjoner i volummessig bearbeidelse av informasjon, frekvens og kvalitet av rapporteringsrutiner. Likevel skjøt denne teknologiske utviklingen fart først etter bankkrisen.

Lov- og regelverksutvikling

Til tross for at håndteringen av bankkrisen opptok Kredittilsynet i sterk grad, ble medvirkning til lov- og regelverksarbeid drevet frem. Dette var i tråd med finansdepartementets ønsker, som fremhevet Kredittilsynets sentrale rolle på dette felt i tildelingsbrevet av 1988. Lovgivningen hadde vanskeligheter å holde tritt med den raske utviklingen av finansmarkedene, som allerede nevnt i eksemplet med verdipapirloven og problemene med innsidehandel. En omfattende modernisering av finanslovgivningen ble vedtatt i 1988 med finansieringsvirksomhetsloven, forsikringsvirksomhetsloven og inkassoloven.

Internasjonalt samarbeid

Med tanke på utrednings- og tilsynsarbeid fremsto internasjonalt samarbeid et vesentlig aspekt fra starten av. Det var viktig å følge med i det som foregikk så vel på markeds- som på myndighetssiden (Kredittilsynets årsmelding 1987:6).

¹³ Baselkomiteen for banktilsyn er et internasjonalt samarbeidsorgan for tilsynsspørsmål i finanssektoren. Den utarbeider internasjonale standarder og retningslinjer for tilsynspraksis. <http://www.bis.org/bcbs/index.htm>

Norske aktører engasjerte seg i stigende grad i aktiviteter i utlandet og kom ut fra prinsippet om hjemlandstilsyn under det norske tilsynets ansvarsområde. Nordisk samarbeid, kontakt med engelske og amerikanske tilsynsmyndigheter og EF-sekretariatet i så vel enkeltsaker som generell informasjonsutvikling, kompetansebygging og metodeutvikling gjenspeilte internasjonaliseringen og skapte behov for å ha internasjonale standarder for å hindre konkurransevridning. Dette kom til uttrykk i den ovennevnte omlegging av tilsynspraksis til risikobasert tilsyn i henhold til Baselkomiteen og solvens-reglene. En negativ bivirkning av kapitalflyten over landegrensene var også en økning av organisert, økonomisk kriminalitet i form av hvitvasking og skatteunndragelser. Opprettelsen av en egen internasjonal avdeling i Kredittilsynet i 1991 skjedde med tanke på et eventuelt EU- eller EØS medlemskap som forutsatte en harmonisering av regelverket.

4.3.5 Saken om Kredittilsynets fremtidige organisering i 1992

Fra 1990 ble det obligatorisk med virksomhetsplanlegging og tilsynet utarbeidet treårige strategiske planer, som ble konkretisert i årlige virksomhetsplaner. Den første strategiplanen utpekte forebygging av krise og holdningssvikt i tilsynsenhetene, samt arbeidet for en sunn utvikling i det norske finanssystem som hovedmål. Overvåking av finanssystemet var blitt en svært viktig oppgave for tilsynet i tillegg til den mikroøkonomiske tilnærmingen med kontroll av enkelte tilsynsenheter. Denne systemovervåkingen overlappet til dels med sentralbankens makroøkonomiske oppsyn.

Sammenslåingstanken

Tanken om å overføre Kredittilsynets nært beslektete virksomhet til Norges Bank var ikke ny som vi har sett under punkt 3.3. Bankinspeksjonen selv hadde gått inn for en slik løsning på 1970-tallet. Situasjonen var nå likevel svært forskjellig. Gjennom opprettelsen av Kredittilsynet var tilsynsvirksomheten i prinsipp styrket, mens Norges Bank hadde mistet en rekke arbeidsoppgaver med dereguleringen av finansmarkedet. Sentralbanksjefen fremmet ideen om en

sammenslutning alt i 1990 (Dagens Næringsliv Morgen 15.06.1991), men spesielt i 1991 under feiringen av Norges Banks 175-års jubileum (Dagens Næringsliv 18.01.1992). Oslo Børs var også rede til å overta en del av Kredittilsynets oppgaver ved en eventuell omorganisering (ibid.).

I begynnelsen av 1992 toppet kritikken seg mot tilsynets håndtering av bankkrisen på grunn av et uheldig medieutspill fra tilsynsdirektøren. Finansdepartementet opprettet en arbeidsgruppe bestående av Jarle Bergo fra Norges Bank, Erling Selvig fra Kredittilsynet, departementsråd Arne Øien og Erlend Kvaal fra departementet, for å undersøke en mulig overføring av Kredittilsynet til Norges Bank. Arbeidsgruppen anbefalte sammenslåingen under dissens fra Kredittilsynets styreformann Erling Selvig som mente tvert om at tilsynet burde bli styrket (Knutsen og Ecklund 2000:315). Finanskomiteens leder Per-Kristian Foss ga uttrykk for at det var et klart flertall i finanskomiteén og Stortinget for å flytte Kredittilsynet over til Norges Bank, noe som viste seg ikke til å stemme (Dagens Næringsliv 29.02.1992; Knutsen & Ecklund 2000:310, 312).

Stortinget behandlet spørsmålet om Kredittilsynets videre organisering i Stortingsmeldingen nr. 48 (1991-1992) ”Organiseringen av det offentlige tilsynet med finansnæringen”. Et flertall av høringsinstansene til arbeidsgruppen hadde uttalt seg mot sammenslåing. Blant disse var i tillegg til selve Kredittilsynet og dens ansatte, Den norske Bankforening, Forsikringsforbundet, Økokrim, Verdipapirsentralen, Forbrukerrådet m. fl. Innvendingene gikk ut på at en sammenslåing av Kredittilsynet med Norges Bank ville skape en for stor maktkonsentrasjon og fare for rollekonflikt (Knutsen og Ecklund 2000:312). Finanskomiteens innstilling til Stortingsmeldingen nr. 48 understreket ”... at det prinsipielt er en fordel med flere, sterke uavhengige institusjoner ved reguleringen av finansmarkedene.” (Innst.S.nr.246-1991-1992:9) og foreslo at Kredittilsynet skulle opprettholdes som et eget forvaltningsorgan og styrkes. Forslaget ble enstemmig vedtatt av Stortinget 7. oktober 1992.

Munthe-utvalget

På dette tidspunktet forelå også Munthe-utvalgets utredning av bankkrisens årsaker og de offentlige tilsyns- og kontrollorganers rolle. Utvalget hadde fått oppdraget høsten 1991, da Stortingets finanskomité kritiserte Kredittilsynet for ikke å ha varslet om alvoret i bankkrisen før desember 1990. Rapporten redegjorde for tilsynets vanskelige oppstartfase og fremhevet med henblikk på tilsynsarbeidet at "[d]et er imidlertid vanskelig på kort tid å gjenoppbygge et apparat som har blitt nedbygget. Samtidig var ressursene til det stedlige tilsyn ikke tilstrekkelige i forhold til behovet." (NOU 1992 (30):72).

Utredningen viste også at tilsynet ved flere anledninger uten hell hadde søkt departementet om å gi bankene muligheten til å foreta skattefrie en-bloc-avsetninger¹⁴ for å bygge opp større buffer mot eventuelle tap. Når det gjaldt varslingen av krisens alvor, påpekte utredningen at Finansdepartementet ble holdt orientert om utviklingen gjennom årsrapporter og andre rapporter. "Særlig årsrapporten for 1989 gir en utførlig fremstilling av tapsutviklingen. Prognosene har vært preget av både realistiske og for optimistiske forestillinger om situasjonen for bankene. Men heller ingen andre aktører forutså utviklingen tidligere enn Kredittilsynet." (NOU 1992 (30):74). Samtidig gir utredningen uttrykk for at tilsynets signaler tydeligvis ikke var kraftige nok, muligens grunnet kommunikasjonsproblemer mellom tilsynet og Finansdepartementet. (NOU 1992 (30):92). Kredittilsynet selv tilbakeviste finanskomiteens kritikk om sen varsling ved å minne om at komiteen ble informert om hovedtrekkene i en rapport fra Senter for Anvendt Forskning ved Handelshøyskolen i Bergen i mars 1990 (Kredittilsynets årsmelding 1991, vedlegg:15).

Hendelsenes kronologi viser at sjokket over bankkrisens alvor og støyen rundt kredittilsynsdirektør Aasmundstad hadde hausset opp en negativ stemning mot tilsynet. Tilsynets rolle ble likevel sett i et større perspektiv og i forhold til

¹⁴ en-bloc-avsetning: avsetning av en rund sum til dekning av tap på utestående fordringer, <http://www.nettopp.biz>, lest 27.08.2009

mer grunnleggende problemstillinger når avgjørelsen om tilsynets fremtidige organisering skulle tas.

OPPSUMMERING

Følgene av den lite kontrollerte veksten i kredittvolumet viste seg i bankkrisen 1987-1993, der ytre omstendigheter avslørte låntagernes og bankenes finansielle sårbarhet. Bankkrisen kastet en noe uferdig organisasjon ut i en ”brannkorpsaktivitet” (Kredittilsynets årsmelding 1991 vedlegg :5) for å overvåke finansmarkedet, bistå kriserammede institusjoner og dempe skadevirkningene. Antall medarbeidere, deres kompetanse og erfaring var utilfredsstillende i forhold til den krevende situasjonen. Likevel måtte tilsynet sette inn betydelige ressurser på andre områder enn tilsyn med bankene, som kontroll med verdipapirområdet, forvaltnings- og utredningsarbeid. Sistnevnte ble ansett som en nødvendig satsing for at lov- og regelverk skulle tilsvare dagens utfordringer i markedet, spesielt med tanke på internasjonaliseringen og da først og fremst i forbindelse med prosessen i EU (på dette tidspunktet EF). Åpenhetsstrategien var et viktig, men ikke uproblematisk virkemiddel.

Samarbeidsproblemer mellom tilsynsdirektør, styreformann og departement tilspisset seg etter hvert og var en ytterligere belastning for tilsynet. Bankkrisen og uheldige utspill i media fra kredittilsynsdirektøren førte til kritiske spørsmål rundt tilsynets virksomhet. Norges Bank lanserte på nytt ideen om inkorporering av tilsynet i sentralbanken. Departementet satte ned et utvalg for å utrede denne muligheten, noe som fremprovoserte tilsynsdirektørs Aasmundstad avgang. Samtidig vurderte et utredningsutvalg bankkrisens årsaker og tilsyns- og kontrollorganenes rolle. Regjeringen fremla en stortingsmelding om organiseringen av det offentlige tilsyn med finansnæringen, som siktet mot en innordning av tilsynet under Norges Bank. Stortinget ga likevel klart uttrykk for at man ønsket sterke, uavhengige institusjoner ved reguleringen av finansmarkedene og stemte for opprettholdelse av Kredittilsynet som eget forvaltningsorgan med styrkede ressurser.

4.4 Fra unntakstilstand til normalisering og ny finanskrise, perioden 1993-2009

4.4.1 Arbeidsoppgaver i perioden

Situasjonen for finansnæringen normaliserte seg etter hvert og åpnet for mer langsiktig arbeid. I 1994 ble en ny treårig strategiplan lagt frem med vekt på *forebyggende* tiltak for å sikre vedvarende finansiell stabilitet. Når det gjaldt den enkelte finansinstitusjonen, var nøkkelbegrepene soliditet og risikobevisthet, virksomhetenes ledelseskvalitet og deres interne kontrollsystemer. Tilsynspraksis ble lagt om mot såkalt risikobasert tilsyn der foretakenes risikoeksponering, risikostyring og beregning av nødvendig kapitaldekning ble sentral. Mest oppmerksomhet ble viet til tilsynsenheter med særlig betydning for den finansielle stabiliteten. På systemnivå skulle overvåking av konjunktoren og formuesmarkedene fange opp uheldige utviklingstendenser. Dette skjedde i tett samarbeid med Norges Bank og Statistisk Sentralbyrå. Det gjaldt å forbedre rapporteringsrutiner, tidlig-varslingsystemer og scenarie-teknikker. Utfordringen var å holde tritt med utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi generelt, men også i forbindelse med intern informasjonsutveksling og datasikkerhet. Forbrukerperspektivet gjorde seg gjeldende i sterkere grad de senere år ettersom forbrukernes økte investeringslyst hadde ført til fremveksten av kompliserte spareprodukter og skjerpet behovet for forbrukerbeskyttelse. Samtidig sto håndhevelse og videreutvikling av lov, regelverk og etiske normer i sentrum. Her var spesielt den internasjonale dimensjonen blitt viktig gjennom Norges tilslutning til EØS og den økende internasjonaliseringen av finansmarkedene med tilhørende utfordringer.

I sin årsmelding for 2000 tilkjennega Kredittilsynet at arbeidsmengden var blitt svært omfangsrik og stadig mer krevende, og ba om avlastning for enkelte arbeidsintensive områder, som autorisasjon av og tilsyn med regnskapsførere, med få synergivirkninger for annet tilsynsarbeid, og som man fryktet kunne svekke kjerneoppgaver (Kredittilsynets årsmelding 2000:2). Når tilsynet likevel ble tillagt flere arbeidsoppgaver og fikk utvidete kompetanser, så var det fordi økt delegering representerte en effektivisering der

saken før måtte bli forberedt av tilsynet for behandling i departementet og nå kunne avgjøres administrativt eller i eget styre.

4.4.2 Informasjon, dialog og premissgiving

Bevisst bruk av informasjon og relasjonsbygging ble nå definert som et strategisk virkemiddel i det forebyggende arbeid, selv om åpenhet og praktisering av meroffentlighetsprinsippet var et fremtredende element allerede i tilsynets første periode som tidligere vist.

Informasjonsformidlingen kunne foregå gjennom massemedia, der det var uttalt policy å være tilgjengelig og åpen. Særlig tilgjengeligheten til toppledelsen (direktør og avdelingsledere) karakteriseres i en brukerundersøkelse av journalister som utmerket (Kredittilsynets brukerundersøkelse 2001:5). Samtidig er journalistene klar over sin nytte for Kredittilsynet: ”Kredittilsynet trenger media som alliert for å lykkes med å få gjennomslag for sine krav og standarder hos tilsynsenhetene, særlig i forhold til enkelte tilsynsområder” (ibid.: 2). Imøtekommenhet overfor pressen på et *generelt* plan kombinert med varsomhet i konkrete saker, bidro til at tilsynsenhetene tør betro tilsynet med verdifull, fortrolig informasjon (informant 1). Etterspørselen etter informasjon økte betraktelig fra medienes økonomiredaksjoner og publikum. Fra 1994 innførte man stillingen som informasjonsleder, mer som en tilretteleggerfunksjon, mens man ellers praktiserte en desentralisert informasjonsstrategi der ledere og enkelte medarbeidere på flere nivåer kunne ta seg av mediekontakten (Kredittilsynets årsmelding 1999:63) Gjennom sin informasjonsvirksomhet ble Kredittilsynet til en viktig premissgiver i den offentlige debatten (Kredittilsynets årsmelding 1997:50).

Internett har blitt hovedkanalen for informasjon fra Kredittilsynet med en innholdsrik hjemmeside og en forbrukerrettet nettside ”Finansportalen.no”, som ble utviklet i samarbeid med Forbrukerrådet og Forbrukerombudet.

Informasjonsstrategien gjaldt også direkte dialog med aktørene i finanssektoren og deres interesseorganisasjoner. Møter, foredragsvirksomhet og lignende tiltak skulle øke ”forståelse for og kunnskap om lover og regelverk, og

om behovet for gode etiske standarder” (Kredittilsynets strategiplan 1998). Tilsynet inntok en kommunikasjons- og veilederrolle hvor bransjen kunne bruke tilsynet som tolker av internasjonalt og nasjonalt rammeverk. Direkte kommunikasjon ble ansett som viktig for å forhindre usikkerhet om hva tilsynet mener (Informant 1). Det samme gjaldt relasjonsbygging overfor andre offentlige etater og ikke minst departementet der jevnlig kontakt og regelmessig orientering skapte et konstruktivt samarbeidsklima. Endring av tilsynsfilosofi med større vekt på dialog, relasjonsbygging og mindre vekt på en strengt juridisk tilnærming skjedde gradvis og reflekterte at tilsynet ble faglig sterkere (Informant 1). Samtidig er denne endringen et resultat av tilsynsdirektøren Skogstad Aamos ledelsesstil. Han hadde erfaring både fra arbeid i departement og politiske kretser samt faglig innsikt, og dermed forståelse for de forskjellige aktørers behov.

4.4.3 Internasjonalt samarbeid

Det ble tidlig erkjent som viktig at man måtte komme med i EØS-samarbeidet på komité- og ekspertgruppenivå, fordi norske synspunkter hovedsakelig kun kan bli gjort gjeldende under forarbeidene til nytt regelverk, gitt at Norge ikke er medlem av EU. I arbeidsgruppene kan tilsynets fagfolk til og med innta en lederrolle på felt der man har særskilt kompetanse (Informant 1). Siden tilsynet sitter på dybdekunnskap, er det også tilsynets fagpersoner som ledsager departementet i observatørmøter på høyere nivå i EU-sammenheng. Kredittilsynet deltar i over 300 møter årlig i EU-systemet (Informant 1). Regelverksutviklingen i Norge er i betydelig grad knyttet til EUs handlingsplan for finansielle tjenester. Det er derfor en fordel å kjenne premissene til direktivene som skal implementeres i Norge, og å ha et forsterket bilateralt samarbeid med de andre nordiske EU-medlemmene Sverige, Finland og Danmark. Implementering av EU-direktiver åpner for et visst nasjonalt handlingsrom der Norge har eksempelvis anledning til å vedta strengere krav enn minimumsreglene tilsier. Likevel er dette relativt fordi direktivene representerer for det ene allerede en kompromissløsning som er akseptabel for medlemsland med lignende økonomiske strukturer og dermed ikke avviker fundamentalt fra

norske ønsker; for det andre er det viktig å ikke skape vanskeligere rammevilkår for en finansnæring som er utsatt for internasjonal konkurranse.

4.4.4 Organisatorisk utvikling¹⁵

Våren 1993 ble Bjørn Skogstad Aamo tilsatt som ny direktør. Han holder fortsatt denne stillingen, nå i sin tredje periode. Det kom kraftige reaksjoner mot hans utnevning fra stortingsrepresentanter i Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterparti og Sosialistisk Venstre. Disse var skeptiske til at tilsynet ville kunne hevde en uavhengig rolle overfor myndighetene, grunnet Skogstad Aamos tette tilknytning til Arbeiderpartiet. ”Regjeringen viser dårlig dømmekraft når den utpeker en person fra regjeringskontorenes innerste krets som leder for Kredittilsynet” sa daværende finanspolitisk talskvinne i Sosialistisk Venstre, Kristin Halvorsen (NTB tekst 04.03.1993). Finansnæringen derimot var mer positiv til en kandidat med finanspolitisk erfaring og sosialøkonomisk utdannelse. I løpet av sine 16 år i stillingen har imidlertid Skogstad Aamo motbevist skeptikerne og forankret tilsynet som et organ med uavhengige standpunkter.

I 2002 ble hele styret utskiftet: Erling Selvik ble avløst etter 16 år som styreformann av Finn Hvistendahl, som har inntatt en langt mindre synlig rolle i offentligheten enn sin forgjenger. Antall stillinger økte mellom 1993 og 2008 fra 113 til 238 fast ansatte. Selv om flere arbeidsoppgaver kom til, skjedde det også en konsolidering blant aktørene samt en effektivisering av rapporteringsrutiner og tilsynsvirksomhet, slik at den tiltenkte styrking av tilsynet faktisk har funnet sted. Andelen medarbeidere med høyere utdanning er på 88% i 2008 med en samlet kvinneandel på 54 %, hvorav 43% i lederstillinger (Kredittilsynets årsmelding 2008:18). Større lønnspolitisk fleksibilitet etter innføringen av et nytt lønnsystem i staten i 1991 gjorde det lettere å rekruttere og holde på personale i konkurranse med det private næringslivet. Hovedargumentet for å tiltrekke høyt

¹⁵ Vedlegg I fremstiller den demografiske utviklingen skjematisk

kvalifiserte medarbeidere er likevel ikke pekuniære forhold, men at tilsynet byr på faglig spennende og varierte arbeidsoppgaver. Kredittilsynet som arbeidsplass anses å gi allsidig og verdifull erfaring som er en god referanse ved overgang til det private næringsliv. Kostnadene forbundet med kompetanseoppbygging gjør det viktig å holde på gode medarbeidere ved å by på muligheter for karriereutvikling. At 116 ut av medarbeidere av 235 i dag har mer enn 5 års erfaring fra tilsyn, og 55 medarbeidere har mer enn 5 års bransjeerfaring, viser at tilsynet har langt på vei lykkes med dette (Kredittilsynet internt kursdokument 2009:8).

Organisatorisk fremstår tilsynet med tre fagavdelinger (finans- og forsikringstilsyn, regnskaps- og revisortilsyn, markedstilsyn) og en administrasjonsavdeling. Tilsynets sektorielle tilnærming forutsetter tett samarbeid og god koordinering på tvers av avdelingene. Denne funksjonen ivaretas av tilsynsdirektøren og hans stab som koordinerer virksomheten internt, med styret, departementet, tilsynsenhetene, andre etater og media. Siden 1995 er den internasjonale dimensjonen integrert i fagavdelingene, mens en internasjonal koordinator i staben sørger for samordning. På samme måte innehar kommunikasjonssjefen og sjefjuristen en koordinerende rolle i forhold til fagavdelingene. Avdelingsdirektørene for finans- og forsikringstilsyn og for markedstilsyn har hver sin egen stab.

I løpet av perioden fikk man et sterkere innslag av mål- og resultatstyring med analyser og tiltak for bedre ressursutnytting, effektivisering og kvalitet i arbeidet (Kredittilsynets årsmelding 2003). Det ble utformet en serviceerklæring med konkrete mål for saksbehandlingstid og nye etiske retningslinjer. Brukerundersøkelser, utført med jevne mellomrom, viser at tilsynet vurderes positivt i forhold til inspeksjons- og informasjonsarbeid, mens det kritiseres for mangelfull vilje og evne til å forenkle regelverk, og forstå tilsynsenhetenes praktiske behov for regelverk. Dette resultatet understreker viktigheten av at tilsynet arbeider både med veiledning og er pådriver i regelverksforenkling i nasjonal og internasjonal sammenheng. Tilsynsreformen av 2003 medførte ingen flytting for Kredittilsynet. En omløkalisering til Bergen ble ikke videre forfulgt.

Her møtte statsråd Victor Norman sterk motstand allerede i egne rekker (Aftenposten Morgen 14.03.2003, Informant 1). Det ble ansett som viktig å forbli i det finansielle sentrum i Oslo/Akershus. Derimot ble rollefordelingen mellom Kreditt- og Konkurransetilsynet avklart ved at Konkurransetilsynet i prinsipp skulle være overordnet Kredittilsynet i konkurransespørsmål på finanssektoren.

Finansdepartementets delegasjon av myndighet til Kredittilsynet gjelder ikke for saker av prinsipiell og/eller viktig karakter. Praktiseringen av denne regelen har ikke vært noe problem. Ved tvil oversendes saken til departementet. Det har vært lite innblanding fra departementet i tilsynsvirksomheten, mens departementet har vært mer opptatt av å bevare innflytelse i større strukturelle spørsmål og fastsettelse av regelverk (Informant 1). Dette er noe det internasjonale pengefondet (IMF) også har påpekt i sin landrapport fra 2005, der man ønsket at tilsynet hadde økt myndighet i forvaltningssaker (struktur og regelverk) for å styrke dets uavhengighet. I tillegg syntes IMF at prosedyrer for klagebehandling var uklart definert (IMF Country Report 2005).

4.4.5 Nye faresignaler og finanskrise

Finanskriser har vært et tilbakevendende problem i industriland. Selv om de enkelte historiske krisene har hatt hver sine individuelle forklaringer, er det en del kjente mekanismer og fellestrekk som gjør det mulig å identifisere faresignaler. Tilsynets oppgave er å forebygge kriser og å varsle om slike signaler. Disse må da fanges opp av aktører som råder over virkemidler som ligger utenfor tilsynets handlingsrom. Siden bekymringsfulle indikatorer kan bygge seg opp over tid, og ofte under høykonjunkturperioder, ligger det en fare i at tilsynets kommentarer undervurderes, oppfattes som programforpliktete eller endog selvbeskyttende. Med den forrige bankkrisen friskt i minne, advarte tilsynet allerede i 1995 om effekten av økt konkurranse i finansmarkedene og presset lønnsomhet til tross for en markert oppgangsperiode i norsk økonomi. Disse kommentarene ble til gjengangere i årene fremover, der bankene gjentatte ganger ble formanet om å sikre seg en forsvarlig grad av egenkapital.

Fra og med 2002 offentliggjorde tilsynet en årlig rapport om tilstanden i

finansmarkedet, i tillegg til en redegjørelse av egen aktivitet i årsberetningene. I 2002 konstaterer tilsynet at likviditet, soliditet og kvalitet i de største norske bankene er tilfredsstillende og at ”[d]e norske myndighetene har et vesentlig handlingsrom i den økonomiske politikken dersom en negativ situasjon skulle oppstå” (Kredittilsynets tilstandsrapport 2002:6). Likevel advarte man mot de nye internasjonale kapitaldekningsregler, som skulle tre i kraft i 2007, med lavere minstekrav til ansvarlig kapital men til gjengjeld forbedret evne til risikovurdering, og oppfordret næringen til å holde seg med bufferkapital i større grad enn minstekravene (Kredittilsynets årsmelding 2003:1). Fra 2004 signaliserte tilsynet at en gradvis tilpasning av rentenivået hadde vært ønskelig for å dempe den sterke gjeldsøkningen i husholdningene og veksten i boligprisene, og viste til skattesystemets favorisering av investering i egen bolig. Tilsynet sa seg også bekymret over bankenes salg av kompliserte spareprodukter.

I 2007 økte misligholdet av såkalte subprime-lån¹⁶ i amerikanske banker og ringvirkningene av dette spredde seg i finansmarkedene. At forhold i det amerikanske boligmarkedet kunne ha så vidtrekkende konsekvenser hang sammen med ”verdipapiriseringen”¹⁷ av boliglånene der høyst usikre lån inngikk i sammensatte investeringsprodukter. Disse fikk stor spredning mens tilhørende risiko ble undervurdert av vurderingsbyråene. Problemene i amerikanske finansinstitusjoner smittet derfor raskt over på utenlandske banker. Myndighetene i de respektive land forsøkte å tre støttende til for å hjelpe institusjoner i uføre. Sviktende tillit i finansmarkedene både skapte og avslørte problemer i realøkonomien og virket derfor selvforsterkende. *Omfanget og dynamikken* i krisen kom overraskende på bransjen, myndighetene, mediene og offentligheten.

I Norge slo Terra-skandalen høsten 2007 den første sprekken i den

¹⁶ på norsk brukes uttrykket ”råtne” boliglån som i praksis betyr boliglån med høy risiko der låntakerne har svak tilbakebetalingsevne

¹⁷ ”Verdipapirisering innebærer at fordringsmasser av ulike slag, for eksempel en portefølje med ikke forfalte lån, selges til et foretak hvis virksomhet er begrenset til å eie fordringene og til å finansiere ervervet gjennom utstedelse av obligasjoner eller lignende verdipapirer («spesialforetak»)” http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2001/nou_2001-23/6-Verdipapirisering.html?id=468090, lest 15.09.2009

idylliske forestillingen av en vedvarende høykonjunktur. Journalist Morten Hofstad avslørte i Finansavisen at en rekke norske kommuner hadde investert i kompliserte fondsprodukter som ble direkte berørt av svikten i det amerikanske bankmarkedet. Selv om norske banker, forsikringsselskaper og pensjonskasser i liten grad hadde investert i verdipapirer knyttet til subprime-lån, så ble norske finansinstitusjoner indirekte berørt av finanskrisen gjennom tillitssvikten i markedene og økte kostnader for egen finansiering. Den amerikanske stat hadde støttet en rekke store bank- og forsikringsinstitusjoner, men lot være å redde investeringsbanken Lehman Brothers. Med Lehman Brothers' konkurs september 2008 gikk finansmarkedene i stå og det ble vanskelig også for norske banker å dekke sine innlån i markedet. Dette førte på sin side til at bankene strupte sin utlånsvirksomhet, og dermed til negative konsekvenser for norsk næringsliv. Situasjonens alvor ble overtydelig når vanskelighetene i islandskeide banker i Norge utløste garantiordningen for bankinnskudd. Staten besluttet å garantere for den islandske delen av garantiordningen for å unngå ytterlige nervøsitet blant bankkunder generelt. Regjeringen foreslo en første tiltakspakke for å løse likviditetssituasjonen og igjen få i gang pengemarkedet, og Norges Bank begynte med en forsiktig nedsetting av styringsrenten. Disse tiltakene ble etterfulgt av flere rentenedsettinger og flere finanspolitiske tiltak for å motvirke nedgangen i den økonomiske aktiviteten.

4.4.6 Kredittilsynets håndtering av finanskrisen

Kredittilsynet har under finanskrisen hatt en tett oppfølging av bankenes likviditetssituasjon og intensivert overvåkingen av finansmarkedene. På den ene siden beroliget tilsynsdirektøren offentligheten i en rekke intervju med at den norske banksektoren var solid og lite eksponert for subprime-lån, at Norge hadde en veldig god garantiordning for bankinnskudd og at den norske stat disponerte over en rekke virkemidler i motsetning til andre land. På den annen side minnet Kredittilsynet, i et brev unntatt offentligheten, bankene om at økte tapsavsetninger var svært tilrådelig i nåværende situasjon (Dagens Næringsliv Morgen 24.01.2009). Skogstad Aamo advarte at selv om en norsk finanskrise

ikke var til å frykte, så var risikoen for en hard landing i norsk økonomi større (NTBtekst 16.10.2008) fordi husholdningenes og bedriftenes økonomiske sårbarhet var stor etter år med gjeldsvekst. Skogstad Aamo ga også uttrykk for at Norges Bank måtte vurdere å senke styringsrenten dersom økningen i pengemarkedsrenten skulle fortsette (NTBtekst 02.10.2008).

Når tre islandske banker i Norge kom i uføre, samarbeidet Kredittilsynet med Bankenes sikringsfond og myndighetene for å finne løsninger slik at ingen kunder tapte sine innskudd. Det er illustrerende at Skogstad Aamo våren 2007 hadde henvist til skjørheten i islandsk økonomi i forbindelse med den islandske Kaupthing-bankens ønske om å kjøpe en større eierandel i forsikringsselskapet Storebrand: ”Det vil være en risiko for at en finansiell krise i enkeltelskaper i Island vil kunne spre seg raskt til hele den finansielle sektor” (Dagens Næringsliv 25.04.2007).

I forbindelse med regjeringens første krisetiltak i oktober 2008 ble det atskillig støy rundt mistanken om, og anmeldelse av innsidehandel, etter at DnB NORs direktør hadde hatt kontakt med statsministerens kontor. Her trakk Skogstad Aamo seg fra saken for å unngå habilitetsspørsmål. Et sterkere søkelys ble også satt på investeringsrådgivning og eiendomsmegling der flere foretak mistet sin konsesjon.

OPPSUMMERING

Etter 1992 kom finanssystemet til krefter igjen og tilsynet fikk arbeidsro til å utvikle seg. Ansettelsen av Bjørn Skogstad Aamo var et viktig ledd i utbyggingen av tilsynets personalressurser og kompetanse. Tilsynet kunne nå satse på forebyggende arbeid basert på de fire pilarene i sin virksomhet: tilsyn, forvaltningsoppgaver, regelverksutvikling samt informasjon og kommunikasjon. Sistnevnte virkemiddel skilte seg i forhold til de tidligere perioder ut ved å være langt mer toveis og dialogpreget. I flere årsmeldinger kunne Kredittilsynet konstatere at de overordnede mål om finansiell stabilitet og velfungerende markeder, var oppnådd på tilfredsstillende måte (Kredittilsynets årsmelding 2004:13, 2005:1,12). Samtidig advarte man mot enkelte faktorer i penge- og

finanspolitikken som kunne destabilisere situasjonen, men ansvaret for disse lå hos andre institusjoner enn Kredittilsynet.

Den positive utviklingen tok en brå vending i 2007/2008 med sammenbruddet av amerikanske finansinstitusjoner hvis ringvirkninger resulterte i en verdensomspennende krise i finanssektoren, og avdekket store ubalanser i den globale realøkonomien. Kredittilsynets oppgave ble å overvåke krisens forløp i Norge, men konstaterte "... at norske sikringsordninger og myndighetenes beredskap har fungert på en tilfredsstillende måte." (Kredittilsynets årsberetning 2008:5). Det viste seg til å være en styrke å ha et integrert finanstilsyn i motsetning til mer fragmenterte tilsyn i andre lands finanssektorer. Finanskrisen synliggjorde med all ettertrykkelighet graden av internasjonalisering av finanssektoren og behovet for et internasjonalt regelverk og tilsyn. Det er derfor ikke overraskende at EU-kommisjonen har gått i gang med å opprette et europeisk tilsyn for finansmarkedene (EU-kommisjonen 2009).

KAPITTEL 5 ANALYSE AV KREDITTILSYNETS ORGANISATORISKE UTVIKLING

5.1 Innledning

I dette kapittel anvendes de teoretiske perspektivene som ble presentert i andre kapittel til å undersøke endringsprosessene i Kredittilsynet. Utgangspunktet er det instrumentelle perspektivet der jeg ser på hvilken måte endringsprosessene har foregått med tanke på aktivisering og definerings. Siden tar jeg for meg kulturperspektivet og myteperspektivet i forbindelse med endringsprosessene. Til slutt oppsummerer jeg hvert perspektiv, mens en samlet vurdering foretas i kapittel 7.

5.2 Kredittilsynets utvikling sett fra det instrumentelle perspektivet

Instrumentell intensjon trer spesielt tydelig frem i beslutninger om organisasjonsendring som vedtas av Stortinget. Slike grunnleggende endringsforsøk følger en erkjennelse om misforhold der strukturer og/eller virkemidler ikke er tilpasset behovet, og en avveining mellom ulike handlingsalternativer. Instrumentelle endringsprosesser fører ikke nødvendigvis til gjennomgripende nyordninger som ved opprettelsen av Kredittilsynet i 1985, men kan også ende med opprettholdelse av status quo som i 1992 eller i forbindelse med tilsynsreformen i 2002. Instrumentell endring foregår dessuten i det kontinuerlige arbeidet med å utvikle en velfungerende organisasjon. Endring tar da form av virksomhetstilpasning innenfor en akseptert fortolkning av fastlagde rammer. Kredittilsynets utviklingsperiode fra 1993 til i dag kan ses som et eksempel av denne type justeringsprosess.

Siden det formelt foreligger en hierarkisk struktur, tar jeg utgangspunkt i at politisk og administrativ ledelse har hierarkisk styring og kontroll over aktiviserings- og defineringsaspektet og ser hvordan disse eventuelt blir utfordret.

5.2.1 Kredittilsynets opprettelse

Empirien under punkt 4.2.1 har vist at initiativet om sammenslåing mellom Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet kom fra regjeringen, da et hurtigarbeidende utvalg ble nedsatt i 1983. Det var regjeringen som vurderte daværende organisering av tilsynsaktiviteten og tilhørende lovgivning som utilfredsstillende i forhold til de nye markeds- og konkurranseforholdene i finanssektoren.

På den annen side kan det sies at misnøye med organiseringen av tilsynsaktiviteten allerede hadde eksistert lenge slik at det fantes en klar bevissthet omkring behovet, og et visst press for endring. Som vist hadde regjeringen Bratteli i 1975 manglet vilje og muligens evne til å drive sitt endringsinitiativ gjennom i Stortinget. Den etterfølgende Arbeiderparti-regjeringen Norli hadde i 1978 likevel oppnevnt Forsikringslovutvalget med mandat om å legge frem nye lovbestemmelser på forsikringsområdet og å se på tilsynsorganiseringen.

Den hierarkiske varianten forventer at ledelsen er homogen for å ha kontroll over endringsprosessen. Politisk ledelse kan betegnes her som homogen selv om Høyre-regjeringen i juni 1983 ble utvidet med borgerlige samarbeidspartnere. Rolf Presthus var gjennom hele perioden finansminister. Sammenslåingsforslaget innebar at også det overordnede ansvar for det nye tilsynet ville bli samlet i finansdepartementet. Dette forutsatte altså allerede enighet på regjeringsnivå.

I aktiviseringsprosessen var det først en interdepartemental gruppe som fikk kort tid for å forberede samordningsforslaget. Dette skjedde parallelt med at Forsikringslovutvalget var i ferd med å avslutte sin rapport. Prinsippvedtaket om opprettelsen av Kredittilsynet falt før utvalgets rapport lå på bordet. Dette viser altså politisk vilje og utålmodighet med utvalget - opprinnelig skulle utvalgets arbeid ha vært avsluttet tre år tidligere. Deretter bestemte departementet deltagelsesrettighetene i prosjektgruppen som skulle utarbeide lovforslaget. Den besto av representanter for de berørte tilsyn, Norges Bank, Rasjonaliseringsdirektoratet og Finansdepartementet, samt ansatte i de respektive

tilsyn. Selv om aktiviseringen ble sterkt påskyndet, fremstår prosessen likevel ikke som særskilt lukket eller spesielt forhandlingsorientert. Ved å inkludere de ansatte i prosessen, kunne man regne med større oppslutning rundt løsningen. Som vi har sett, var spesielt Bankinspeksjonen interessert i en reorganisering. Norges Banks involvering fremstår som logisk i lys av det forventete faglige samarbeidet.

Når det gjelder problemoppfatning og målsetting, så hersket det som vist oven, allmenn konsensus om at eksisterende strukturer ikke lenger var adekvate. Hva definerer av løsningen angår, så fremsto opprettelsen av et helhetlig sektortilsyn som den mest hensiktsmessige blant handlingsalternativene for den politiske og administrative ledelsen, siden samordning tok høyde for den økende bransjegliðningen og ga forhåpninger om synergieffekter, spesielt med tanke på rekruttering og effektiv bruk av datateknologi. Dette var sammenfallende med Forsikringslovutvalgets konklusjon hvis mandat i utgangspunktet hadde vært å vurdere tilsynsorganiseringen som bransjetilsyn under Sosialdepartementet. Høringsuttalelsene fra ulike etater og organisasjoner var positive til samordningsforslaget. Heller ikke Arbeiderpartiet eller opposisjonen hadde motforestillinger. Det var altså stor konsensus rundt løsningsforslaget som ikke utfordret den hierarkiske styringen av endringsprosessen.

Avvikende standpunkter og anmerkninger gjaldt de prinsipielle sidene ved ledelseskonstruksjonen og styrets sammensetning. Styret ble sett på som et organ der man kunne sikre seg innflytelse. Norges Banks uttalte ønske om en styreplass ble ikke lovfestet, men var et faktum helt inntil 1993, da sentralbanken bare fikk en observatørrolle i styret. At Norges Bank ikke fikk lovfestet styreplass eller ledervervet, kan tolkes som god kontroll over defineringsaspektet – styreformen ble ansett som en styrking av det faglige og ikke som et instrument for politisk kontroll.

Vi finner altså i opprettelsesprosessen av Kredittilsynet de forventete elementene for kontroll av deltagelses- og defineringsaspektet til den hierarkiske varianten. Regjeringen hadde vilje og makt til å innlede og gjennomføre endringsprosessen. Likevel kan det innvendes at denne kontrollen ikke ble

vanskeliggjort, fordi det var både allmenn enighet om problemstillingen og ikke sterke motforestillinger til problemløsningen, som kunne ha utfordret ledelsen og blitt presset i retning av forhandlingsvarianten. Dette tilsvarer antagelsene i det instrumentelle perspektivet.

5.2.2 Saken om Kredittilsynets fremtidige organisering i 1992

Organiseringen av tilsynsaktiviteten med finansnæringen ble tatt opp til vurdering i 1992. I utgangspunkt vil en også her forvente en endringsprosess i henhold til den hierarkiske varianten fordi regjeringen var homogen og besto av en ren Arbeiderpartiregjering, dog som mindretallsregjering i en svakere posisjon, avhengig av støtte fra andre partier. Jeg vil anføre tre argumenter som viser at den politiske og administrative ledelsen denne gangen hadde mindre kontroll med endringsprosessen og ble presset over i en forhandlingsvariant.

For det første kom kriseinitiativet som følge av at ledelsen kom under handlingspress. Endringsforslaget ble utløst av en kombinasjon av en uholdbar situasjon i tilsynets ledelse, av Norges Banks ønske om å overta tilsynets oppgaver og av en kritisk stemning i Stortinget og offentligheten angående Kredittilsynets håndtering av bankkrisen. Sistnevnte var nok utslagsgivende fordi personalsaken kunne ha blitt løst på en annen måte. Likedan var Norges Bank fremstøt så langt blitt ignorert. Å etterkomme ulike interessers press tilkjenner en svekkelse av hierarkisk styring.

På den annen side utviste departementet stram hierarkisk styring i initieringsfasen ved å definere deltagelsen i, og tidsskjema for den hurtigarbeidende arbeidsgruppen som skulle vurdere en overføring av Kredittilsynet til Norges Bank. Arbeidsgruppen innbefattet eksplisitt ikke tilsynsdirektøren, noe som fremprovoserte hans avgang. At bare Kredittilsynets formann Erling Selvig var for opprettholdelse av Kredittilsynets uavhengighet, viser at departementet og ledelsen ønsket sammenslåingen. Dette kan tolkes på forskjellig måte. Regjeringen gikk inn for denne løsningen fordi man trodde at den var ønsket av det politiske miljøet. Signaler fra Finanskomiteens leder forledet til å tro at man hadde ryggdekning hos opposisjonen. Det er også

tenkelig at regjeringen omfavnet tidligere overbevisninger under påvirkning av Norges Bank.

Andre argument for mindre hierarkisk kontroll går ut på at Stortingsmelding nr. 48 (1991-92) om ”Organiseringen av det offentlige tilsynet med finansnæringen” presenterte tre handlingsalternativer, hvorav departementet favoriserte det moderate sammenslåingsalternativet. Ledelsen åpnet dermed for en diskusjon av forskjellige løsninger, men posisjonerte sin løsning som en mellomløsning, etter at flertallet av høringsuttalelsene i forbindelse med arbeidsgruppens rapport var negative til sammenslåing, deriblant interesseorganisasjonene for finanssektoren og Kredittilsynets ansatte. Dette viser en overgang til forhandlingsvarianten.

Tredje argument gjelder vedtaksfasen der Finanskomiteens flertall, inklusive representanten fra det regjerende Arbeiderparti, gikk inn for en styrking av tilsynet istedenfor ledelsens forslag. Dette er et tydelig utslag for endringsprosess etter forhandlingsvarianten, der motstridende interesser utfordrer ledelsen og kan forhandle om å få gjennomslag for sine synspunkter. Her må det innskytes at Munthe-utvalgets utredning forelå på avstemningstidspunktet og hjalp å se Kredittilsynets rolle i et større perspektiv. Dessuten hadde ledelsesproblemet på en måte løst seg i mellomtiden.

Hvis man sammenligner opprettelsen av Kredittilsynet og sammenslåingsinitiativet, ser man at regjeringen kom ved samme hensiktsmessighets- og effektivitetsargument til en annen konklusjon enn i 1985. Hadde forutsetningene i de tekniske omgivelsene endret seg så radikalt? Departementets vurdering i 1992 av behovet for et effektivt offentlig tilsyn med finansnæringen, peker på de samme utviklingstendensene som i 1985, nemlig økt internasjonalisering, bransjeglidning og strukturell konsentrasjon. Dette kunne tyde på at det er de respektive regjeringers underliggende politiske syn som førte til ulike tolkninger, med vektlegging av faglig uavhengighet og forutsigbarhet på borgerlig side og større tro på evnen til statlig styring på sosialistisk side. Likevel er denne interpretasjonen ikke særlig overbevisende, siden Arbeiderpartiet hadde endret kurs siden slutten av 1970-tallet slik ulike reformprogrammer vitner om. Dermed

fremstår endringstiltaket, i lys av den kritiske stemningen som hadde oppstått vinteren 91-92, mer som en politisk manøver for å vise handlekraft og for å avlede oppmerksomheten fra departementets eller regjeringens egen rolle under bankkrisen og Stortingets beslutning om kontinuitet i organisasjonstenkningen, men med økt bevissthet om at tilsynet måtte gis tilstrekkelige ressurser for å utføre sine oppgaver. Det instrumentelle perspektivet viser her hvordan hierarkisk styring får forhandlingstrekk.

5.2.3 Utviklingen siden 1993

Hvis en så tar for seg utviklingsprosessen Kredittilsynet har gjennomgått siden 1993, så finner man en kontinuerlig tilspansningsprosess som hovedsakelig har foregått innenfor de formelle rammene som ble lagt i 1985 og bekreftet i 1992. Dette betyr at den interne organiseringen av tilsynet med tanke på organisasjonsstruktur, arbeidsform og rekruttering, samt den tilhørende, systematiske evalueringen ble overlatt til Kredittilsynets ledelse. Formelle føringer tilsa dessuten at obligatoriske endringer rettet mot offentlig forvaltning generelt ville måtte implementeres i tilsynet. Dette gjaldt for eksempel innføringen av virksomhetsplanlegging og et nytt lederlønnssystem¹⁸, avskaffelsen av stillingshjemmelsystemet, utformingen av en serviceerklæring og økt brukerorientering. Dette skal jeg komme tilbake til i myteperspektivet.

Som vist under punkt 4.4.4, fant en gradvis, men omfattende delegering av myndighet og utvidelse av tilsynets arbeidsfelt sted, som en hierarkisk kontrollert endringsprosess fra departementet. For departementet betydde økt delegering av myndighet en effektivisering ved å unngå dobbeltarbeid. Også for tilsynet representerte økt uavhengighet en forenkling av arbeidet. Departementets og tilsynets interesser var altså sammenfallende, og motforestillinger fra tilsynets side utgjorde en strategi for å sikre seg nødvendige ressurser. På den annen side ser en et tydelig press spesielt fra tekniske omgivelser til å gi tilsynet større uavhengighet. Dette uthuler forestillingen om hierarkisk styring. Presset

¹⁸ Virksomhetsplanlegging ble obligatorisk i 1990 og lederlønnssystemet kom i 1991

fremkommer som krav fra internasjonale fora og finansnæringen, eller fremtvinger seg på grunn av den faglige kompleksiteten.

Departementets styringsmulighet i prinsipielle og/eller viktige forvaltningssaker ble derimot opprettholdt. Siden Kredittilsynet skiller seg fra andre lands tilsyn som står friere, er det altså en viktig endring som *ikke* har skjedd til tross for et visst press fra næringen, praksisen i andre land og institusjoner som Det Internasjonale Pengefondet, og beror på en klar politisk vilje til å beholde styring i slike saker. Dette blir synlig også i forbindelse med tilsynsreformen. Dette skal jeg komme tilbake til i myteperspektivet.

OPPSUMMERING

Opprettelsen av Kredittilsynet foregikk i henhold til den hierarkiske varianten der en homogen politisk ledelse hadde styring over aktivisering og definering. Endringer i de tekniske omgivelser hadde ført til at den tidligere organiseringen av tilsynsaktivitet ikke lenger var hensiktsmessig. Selv om politisk ledelse hadde vilje og evne til hierarkisk styring, ble den heller ikke utfordret av andre interesser fordi det var bred enighet om behovet for omorganisering, mål og midler; forhandling var dermed ikke nødvendig.

Endringsforsøket i 1992 ble i initieringsfasen stramt hierarkisk kontrollert av den politiske ledelsen som avgrenset deltagelsen i arbeidsgruppen og presset på for en rask avgjørelse. Endringsinitiativet kom i stand på grunn av press fra ulike sider, et kjennetegn fra forhandlingsvarianten. Løsningsforslaget var inkonsistent med regjeringens organisasjonstenkning på andre områder og tyder på andre motiver. Odelstingsproposisjonen presenterte tre alternativer ettersom arbeidsrapportens høringsrunde hadde gitt negative signaler. Dermed fikk endringsforsøket kjennetegn av forhandlingsvarianten. Det endelige vedtaket gjenspeilte et tap av hierarkisk kontroll ettersom Stortinget holdt fast ved Kredittilsynets selvstendige status.

Siden 1993 har det foregått en kontinuerlig endringsprosess som fulgte formelle linjer slik at en rekke generelle forvaltningsreformer ble implementert

hierarkisk i tilsynet. Dessuten ble det foretatt en omfattende delegering av myndighet fra departementets side. Denne prosessen foregikk på bakgrunn av press fra tekniske omgivelser og har karakter av tilpasning heller enn av aktiv styring. Videre har jeg vist at fravær av endring også gir betydningsfull informasjon. Tilsynsreformen av 2002 viste at tilsynets vertikale organisering fortsatt var i tråd med dagens politiske tenkning til tross for press fra omgivelsene om økt delegering for alle typer konsesjonssaker.

5.3 Kredittilsynets utvikling sett fra det kulturelle perspektivet

5.3.1 Kredittilsynets opprettelse

Kredittilsynet ble opprettet ved en sammenslåing av to tidligere tilsyn. Hva kjennetegnet forgjengerorganisasjonenes kultur og identitet og var disse i tråd med opprettelsesinitiativet? I så fall forventer det kulturelle perspektivet at organisasjonskulturen støtter opp under regjeringens forslag. Det historiske tilbakeblikket under punkt 3.3 viste til at Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet hadde røtter langt tilbake i tid. Deres respektive arbeidsområder var inntil midten av 1970-tallet klart atskilte bransjer med ulik tilnærming.

Bankinspeksjonen hadde en markert uavhengighet fra bransjen, men hadde mistet mye av sin tidligere betydning. Uvissheten om tilsynets fremtid, som varte gjennom hele 1970-tallet preget organisasjonen. Bankinspeksjonens ledelse signaliserte gjentatte ganger sin villighet til omorganisering, ikke minst i 1975 der man ville ha godtatt en samordning med Norges Bank. Egentlig anser det kulturelle perspektivet en evolusjonær utvikling som vanlig, men brudd med eksisterende organisasjonsform kan være en akseptabel løsning "... dersom ein står overfor eintydige prestasjonskriser" (Roness 1997:79). For Bankinspeksjonens del betydde opprettelsen av en styrket organisasjon en videreføring av tidligere verdier og en revitalisering, og støttet dermed opp under endringen. Den politiske ledelsens problemoppfatning ble påvirket av holdningene i Bankinspeksjonen på grunn av den negative effekten den langvarige uavklarte situasjonen hadde forårsaket.

Saken var ikke like entydig for Forsikringsrådet. Der hadde man arbeidet tett på bransjen, holdt til i samme hus og støttet kartellsamarbeidet (informant 1, Knutsen og Ecklund 2000:259). Forsikringsrådet ”fremsto som gammeldags i innretting og logikk” overfor de nye utviklingstrekkene i markedet (Knutsen og Ecklund:259). Forsikringsrådets tradisjonelle verdier var preget av forsikringsfeltets sosiale dimensjon og langsiktig tenkning. Det var imidlertid klart at Forsikringsrådet ville måtte bygges ut med kredittfaglig kompetanse for å møte dagens utfordringer, slik at opprettelsen av Kredittilsynet også i Forsikringsrådets logikk fremsto som en brukbar løsning.

Vi så i det instrumentelle perspektivet at regjeringen forskutterte eventuelle sti-avhengighetsproblemer i sammensmeltingsprosessen. Ved å inkludere representanter for de ansatte i den forberedende arbeidsgruppen kunne man vise seg lydhør og øke oppslutning til prosjektet. På samme måte ble valg av ledelseskonstruksjonen et grep som skapte en diskusjonsarena der de ulike tilnærmingene til bank- og forsikringssektor kunne bli diskutert på ledelsesnivå. Beslutningen om å finne en ekstern, samlende tilsynsdirektør kan også tolkes som et ønske om å dempe kulturelle motsetninger. Disse tiltakene viser en erkjennelse av at det fantes forskjellige organisasjonskulturer og at man la til rette for å dempe eventuelle negative reaksjoner.

Det er altså tydelig å se at opprettelsen av Kredittilsynet tilsvarte forgjengerorganisasjonens problemoppfatning og mål, spesielt i Bankinspeksjonens tilfelle, og støttet opp under endringsprosessen. Problemer med sti-avhengighet ble forsøkt forebygget instrumentelt på planleggingsstadiet og under gjennomføringen av endringsprosessen.

5.3.2 Saken om Kredittilsynets fremtidige organisering i 1992

To kulturelle aspekter spilte en rolle i dette endringsforsøket: det ene påskyndet endringsinitiativet, det andre skapte motstand. Ledelsesproblemene svekket tilsynets arbeidskapasitet og legitimitet og var en medvirkende faktor til at regjeringen lanserte endringsinitiativet. Som vist i empiridelen forsterket bankkrisesituasjonen motsetningene mellom styreformann og tilsynsdirektør,

tilsynsdirektør og departement. Samtidig bidro spenningene i ledelsen til å øke utfordringene Kredittilsynet sto overfor. Personrelaterte samarbeidsproblemer som gjaldt den interne kompetansefordelingen mellom tilsynsdirektør og styreleder, tilsynsdirektørens ledelsesstil med utstrakt delegering av faglige oppgaver som ikke passet til organisasjonens utviklingsstadium, og uheldig praktisering av meroffentlighetsprinsippet skadet organisasjonens anseelse og gagnet ikke tilsynets virksomhet.

Samtidig sto både tilsynsdirektøren og styrelederen for en markert integritetslinje der kompetansebygging og faglig uavhengighet ble understreket som målsetting. Åpenhetsstrategien var et viktig ledd for å vise faglig uavhengighet og var støttet av styret. Kredittilsynets ledelse utviste kulturelt lederskap og forsvarte organisasjonen mot angrep utenfra. Motstand mot endringsinitiativet var eksplisitt når styreleder Erling Selvig som eneste i arbeidsgruppen tok dissens fra dens konklusjoner og holdt fast ved viktigheten av et uavhengig tilsyn utenfor sentralbanken.

Det kan altså hevdes at de verdiene som lå til grunn for Kredittilsynet ved etableringstidspunktet hadde etablert en organisasjonskultur der faglig uavhengighet var en sentral verdi som ikke var i overensstemmelse med endringsforslaget, der både ledelse og de ansatte mobiliserte mot endringsforslaget. De ansattes motforestillinger mot overføring til Norges Bank kan dog også ha vært motiverte av frykt for sine stillinger.

5.3.3 Utviklingsprosessen siden 1993

Denne perioden er kjennetegnet av stabilitet i ledelsen som ga tilsynet kontinuitet og mulighet til langsiktighet. Som vist i empiridelen gjelder dette for det ene den operative delen av organisasjonen der tilsynsdirektøren og flere avdelingsdirektører har lang fartstid, og for det andre styret, der Erling Selvig satt som leder i over 16 år og hadde vært en svært synlig styreformann i de tidlige år. Denne kontinuiteten innebar en evolusjonær tilspasningsprosess uten store omveltninger, der tilsynets institusjonelle side kunne befeste seg.

En langt mer smidig ledelsesstil hos tilsynsdirektør Skogstad Aamo står i kontrast til forgjengerens, der han ved hjelp av sin stab holder oppsyn over og koordinerer tilsynets ulike aktiviteter, og fyller rollen som bindeledd mellom styre og departement, tilsynet og tilsynsenhetene. Her synes grensesnittet mellom instrumentelt og kulturelt perspektiv idet det instrumentelle har tilrettelagt for en arbeidsform, men der denne må fylles med innhold. Kjernen i Skogstad Aamos ledelsesfilosofi er at åpenhet skaper tillit. Det fremste virkemiddel er derfor dialog og informasjon, og tilsynet har videreført den tidligere åpenhetslinjen, dog med større innsikt og varsomhet.

Vi ser altså hvordan kulturelt lederskap bidrar til organisasjonens institusjonaliseringsprosess og skaper betingelsene for kontinuerlig endring uten behovet for drastiske inngrep. Dette blir synlig i tilsynets personalutvikling og departementets delegasjon av myndighet. Kulturelle verdier har altså fremmet en gradvis utvikling av tilsynets strukturelle side.

Tilsynsreformen av 2002

Tilsynsreformen har med sin fremheving av faglig kompetanse og uavhengighet vært i tråd med organisasjonens uformelle verdier. Siden utflytting ikke berørte Kredittilsynet, var tilsynsmeldingen uproblematisk for tilsynets del. Begge tilsyn foretar en analyse av saksforhold ut fra sitt ståsted, der det tilslutt blir en politisk avveining av hvilke argumenter som vektlegges mest. Uenigheten mellom Kredittilsynet og Konkurransetilsynet som kan oppstå i konkrete saker, blir ofte fremstilt noe overdrevent i mediene (Informant 1). I denne sammenheng må det sies at Kredittilsynet oftere har fått gjennomslag enn Konkurransetilsynet som i større grad kan oppleve sin faglige autoritet truet.

OPPSUMMERING

Sammenslåingen av Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet betydde å forene to ulike organisasjonskulturer der Bankinspeksjonen i større grad var en aktiv pådriver for endring enn Forsikringsrådet, men som likevel støttet etableringen

av Kredittilsynet som integrert sektortilsyn. Ledelsen tok ved hjelp av ulike tiltak høyde for forventet sti-avhengighet.

Når det gjaldt endringsinitiativet i 1992, så bidro kulturelle faktorer til at det ble satt spørsmålsteget ved Kredittilsynets organisering. Den betente situasjonen rundt ledelsen sinket institusjonaliseringsprosessen og gjorde tilsynet mindre effektivt. Uheldig praktisering av åpenhetsstrategien i en tid da finanssystemet var preget av ustabilitet, undergravde tilsynets legitimitet. På den annen side utøvde både styreleder og tilsynsdirektør kulturelt lederskap og markerte tilsynet som et uavhengig tilsynsorgan gjennom hele perioden. Deres lederskap virket som en forsvarsmekanisme når tilsynets selvstendige eksistens ble truet, en motstand medarbeiderne sluttet seg til.

Den tredje perioden, med fravær av grunnleggende instrumentell endring og gradvis virksomhetstilpasning til endringer i de tekniske omgivelser, ble muliggjort fordi tilsynet utviklet seg som institusjon med forankring i uformelle verdier som faglig kompetanse og faglig uavhengighet. Ledelsesstil med vektlegging på kommunikasjon og kompetansebygging må anses som sentrale i styrkingen av tilsynets legitimitet.

5.4 Kredittilsynets utvikling sett fra myteperspektivet

5.4.1 Opprettelsen av Kredittilsynet

Opprettelsen av Kredittilsynet omformet to eksisterende tilsynsorganer og var i motsetning til den senere tilsynsreformen av 2002 ikke tuftet på en prinsipiell gjennomgang av tilsynsorganiseringen. Ikke desto mindre er det et spørsmål om ikke de fremherskende tenkemåter, nyliberalismen og New Public Management påvirket opprettelsen. Endringen i den politiske økonomiske tenkingen i Norge på slutten av 1970-tallet og Høyres seier ved stortingsvalget i 1981, med et politisk program rettet mot mindre statlig inngripen i markedsmechanismene, kan ses som en tilpasning til den nyliberale trenden. Dette tydeliggjør dilemmaet Arbeiderpartiregjeringen støttet på i slutten av 1970-tallet, der den la om til en liberalisering av finanssektoren, noe som bød på et troverdighetsproblem i

forhold til partiets ideologiske grunnlag. Høyres politiske ståsted var derimot på linje med nyliberalismen og kunne bevisst benytte seg av denne myten.

Den sentrale ideen i myteperspektivet er isomorfi, det vil si press om å tilpasse seg rasjonaliserte myter med mål om å opprettholde legitimitet i omgivelsene. Regjeringen Willoch anså liberaliseringen av finansmarkedene og styrking av tilsynsfunksjonen som to sider av samme sak. I så måte er det mer korrekt å snakke om reregulering enn deregulering av finanssektoren. Statlig styring skulle byttes ut med markedskreftene, men da måtte det føres kontroll med at aktørene holdt seg til spillereglene: ”Daværende finansminister Rolf Presthus hadde personlig vært opptatt av spørsmålet om å styrke tilsynsfunksjonen etter hvert som finansmarkedene ble deregulert, og han la også stor vekt på å få igjennom omdanningen i 1985” (Knutsen og Ecklund 2000:310). Kredittilsynets opprettelse kan tolkes som en instrumentell tilpasning til et dominerende tankemønster i de institusjonelle omgivelsene. Samtidig må det sies at den nyliberalistiske myten med minimal statlig innblanding i økonomien, ikke avvek i særlig grad fra et historisk mønster med en tilbakesvingning av pendelen i retning av mindre politisk styring.

Selv om Kredittilsynets opprettelse kan ses som et resultat av det nyliberale skiftet, var den ennå ikke et utslag av NPM-myten. Det var først etter Kredittilsynets opprettelse, fra 1987 at NPM-organisasjonsoppskrifter begynte å bre seg i Norge. At Kredittilsynets organisering tilsvarte NPM-prinsipper er nokså naturlig siden det består et nært slektskap mellom nyliberalistisk politikk og overføring av økonomisk tenkning til offentlig sektor.

5.4.2 Saken om Kredittilsynets fremtidige organisering i 1992

På hvilken måte hadde institusjonaliserte myter innflytelse på endringsinitiativet i 1992 og dets utfall? På det tidspunktet da endringsinitiativet ble lansert, var Arbeiderpartiets partiideologiske endring fra tradisjonelt sosialdemokratisk til markedsorientert sosialdemokratisk forlengst avsluttet, en prosess som hadde begynt i slutten av 1970-tallet. Hovedprinsippene i New Public Management hadde fått fotfeste som institusjonalisert myte i Norge, og var alt blitt tilpasset

norsk forvaltningspolitisk tenkning. Dette viste seg i Høyres moderniseringsprogram som ble fulgt opp av *Program for fornyelse av statsforvaltningen "Den nye staten"* i 1987, Hermansen-utvalgets utredning *En bedre organisert stat* (NOU 1989:5) og Stortingsmelding nr. 35 1991-92 *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* for å nevne noen eksempler. Regjeringens endringsforslag i 1992 om å slå sammen Kredittilsynet med Norges Bank gikk på tvers av NPM-tenkning og må derfor ha andre forklaringer. Stortingets argumentasjon var derimot formulert i tråd med NPM-tenkning og understreket den prinsipielle viktigheten av Kredittilsynets uavhengighet, faglig kompetanse og klare rolle i forhold til Norges Bank (Innst. S.nr.246(1991-1992)).

Et annet aspekt er det internasjonale bakteppet og særlig tilpasningen til institusjonelle omgivelser i Europa. Maastricht-traktaten var i ferd med å bli undertegnet og første skritt mot Europas økonomiske og monetære union var tatt. Norge sluttet seg i 1992 til det indre marked gjennom EØS-avtalen som forpliktet å implementere EU-direktiver, og sendte inn en ny EU-søknad. En sammenslåing av Norges Bank med Kredittilsynet ville ha gått i motsatt retning av institusjonalisert organisasjonstenkning både i EU og OECD. Dermed fremstår regjeringens initiativ som enten inkonsistent eller lite troverdig. Dette støtter opp under en forklaring om at regjeringens endringsforsøk var av politisk-taktisk karakter.

5.4.3 Utviklingsprosessen siden 1993

Som noen av de i forrige avsnitt nevnte dokumentene viste, var NPM den dominerende myten i forvaltningspolitikken i denne perioden. Ut fra sin hierarkiske tilknytning måtte Kredittilsynet i løpet av denne perioden gjennomføre en rekke NPM-inspirerte reformer som var rettet mot offentlig forvaltning. Dette kan betegnes som tvangsmessig isomorfi. Noen eksempler på obligatorisk implementering er mål- og resultatstyring som ble innført i norsk forvaltning under begrepene virksomhetsplanlegging, lederlønnssystemet, serviceerklæring, brukerundersøkelser og økt bruker- og forbrukerretting.

Tilsynsreformen av 2002

Under punkt 3.2 har jeg beskrevet tilsynsreformen som et uttrykk for NPM-organisasjonstenkning. Meldingen så for seg at tilsynenes betydning ville øke fordi man ønsket å avregulere flere sektorer og ventet seg mulige fremtidige krav som følge av EØS-avtalen (St.meld.nr.17 (2002-2003):8,21). Oppfordringen fra OECD var ”prepare for the future now” (Christensen og Læg Reid 2006:33) og viser dermed et klart press fra institusjonelle omgivelser.

Når reformen for Kredittilsynets del innebar en mindre endring gjennom rolleavklaringen i forhold til konkurransetilsynet, så skyldtes det at Kredittilsynet allerede tilsvarte *norske* NPM-forestillinger: Kredittilsynets rolle som integrert sektortilsyn var nokså klart avgrenset, dets overordnede mål og delmål klart definert og skillete mellom politiske og faglige beslutninger synliggjort på tilsynsnivå. Ifølge teorien gjennomgår mytene ofte en oversettelsesprosess, slik at det oppstår variasjoner. Der andre land valgte større uavhengighet for sine tilsyn, har Norge holdt fast ved politisk styring i finansstrukturpolitiske spørsmål.

OPPSUMMERING

Kredittilsynets etablering kan anses som en isomorf tilpasning til nyliberalismen som den dominerende myten i de institusjonelle omgivelsene.

NPM-begreper og organisasjonskonsepter fikk først fotfeste i Norge etter 1985, men de bygde på ny-liberalistisk tenkning. Regjeringens sammenslåingsinitiativ av Kredittilsynet med Norges Bank gikk på tvers av NPM-organisasjonstenkning og isomorfi kan utelukkes som forklaring for endringsinitiativet i 1992. Kredittilsynets organisatoriske utforming var i overensstemmelse med hovedtrenden og kunne derfor lettere motstå regjeringens reorganiseringsforsøk.

Siden 1993 ble en rekke elementer fra NPM-organisasjonstenkning vedtatt for norsk forvaltning og tilsynet måtte overta disse endringer ved tvangsmessig isomorfi. Tilsynsreformen medførte ingen grunnleggende endring fordi tilsynets

organisering langt på vei var i overensstemmelse med norsk NPM-tenkning. Det endelige vedtaket av tilsynsreformen var et resultat av harde politiske forhandlinger, der politisk ledelse måtte gi avkall på sentrale krav. At regjeringen likevel sa seg fornøyd med utfallet, kan tyde på at det forelå et sterkt symbolspekt for å markere og legitimere seg overfor institusjonelle omgivelser som OECD.

KAPITTEL 6 ORGANISASJONSUTVIKLING OG TILSYNETS VIRKSOMHET

6.1 Innledning

Etter å ha analysert ulike endringsprosesser i løpet av Kredittilsynets historie i forrige kapittel, skal jeg nå se nærmere på hvilken effekt disse har hatt på Kredittilsynets virksomhet. Her kommer jeg til å forholde meg i større grad til utviklingen over hele perioden, ettersom vedtaket i 1992 representerte en styrking av tilsynet innenfor de eksisterende formelle strukturer, og de organisatoriske endringene deretter har foregått som gradvise tilpasninger. Det underliggende spørsmålet er om Kredittilsynet har blitt en mer hensiktsmessig organisasjon enn Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet, og om tilsynet fyller sin rolle som korrektiv og kvalitetsgarantist.

6.2 Effekten av endringene på Kredittilsynets virkemåte sett fra et instrumentelt perspektiv

6.2.1 Innledning

Denne seksjonen tar for seg hvordan endringene i den formelle og demografiske strukturen har gitt utslag på tilsynets virksomhet, fordi

[g]jennom valg og nærmere utforming av tilknytningsform legges grunnlaget for hvordan en virksomhet kan styres fra det overordnede politiske nivået. Det bestemmer hvilke føringer som skal legges på virksomhetens virkemåte og kommunikasjon med andre virksomheter, hvilke spilleregler som skal gjelde osv. Dermed fastlegges også den selvstendige handlingsfriheten for virksomheten på forskjellige områder. (NOU 1989:5:14).

6.2.2 Effekten av endringer i den formelle strukturen

Horisontal spesialisering

Ser en først på endringen i den horisontale organiseringen fra bransjetilsyn til integrert sektortilsyn, så medførte den nye strukturen at overordnet ansvar ble samlet i ett departement, noe som gjenspeilte bransjeglidningen som fant sted i de tekniske omgivelsene. Dermed ble samordning av ulike segmenter flyttet fra

departementsnivå til etatsnivå. Empirien viste at koordinering innenfor én faginstans må også ses som en fordel i det grenseoverskridende arbeidet som har blitt stadig viktigere både med tanke på legal og illegal aktivitet på tvers av landegrenser. Dette er særlig viktig fordi andelen utenlandske filialer som hører under filialenes hjemlandskontroll har økt.

Når Kredittilsynet i tillegg til de opprinnelige arbeidsområder bank, forsikring og verdipapirhandel etter hvert ble tillagt nye oppgaver, risikerte arbeidsspekteret å bli for omfattende og trekke oppmerksomheten bort fra tilsynets kjerneoppgaver, en utvikling som Taylor og Fleming betegner som juletre-effekt (1999:13). Her mente Kredittilsynet imidlertid at nye oppgaver ikke var videre problematisk såfremt ressursene ble tilpasset behovet (Kredittilsynets strategiplan 1998-2001:15). Et eksempel her er utvidelsen med regnskaps- og revisortilsyn i 1991, som beslagla allerede knappe ressurser.

Den horisontale arbeidsdelingen mellom funksjonsrettet tilsyn og sektortilsyn som tilsynsreformen av 2002 hadde til hensikt å avklare, hadde få konsekvenser for Kredittilsynets vedkommende, siden tilsynet kun er saksforberedende instans i viktige og /eller prinsipielle saker. Forholdet var mer problematisk for Konkurransetilsynet som et mer uavhengig organ. Et eksempel fra reguleringspraksisen kan illustrere dette. I fusjonssaken av DnB og Gjensidige NOR i 2003 hadde tilsynene ulike syn. Mens Kredittilsynet la vekt på konkurransesituasjonen i nordisk sammenheng og så viktigheten av en sterk aktør, var Konkurransetilsynet bekymret for konkurransen i norsk sammenheng og hensynet til kundene. Fusjonen gikk gjennom under visse vilkår, men Konkurransetilsynet fremsto som den svakere ”part”.

Det mest fremtredende aspektet som følge av å bli definert som et integrert sektortilsyn, er at Kredittilsynet har en styrket posisjon som premissleverandør og utgjør et komplementært fagmiljø til Norges Bank. Dette kan medføre en viss overlapping og rivalisering, men tilsvarer politikernes ønske om å ”... bringe frem alternative analyser og synspunkter på utviklingen i finansnæringen.” (Innst. S. Nr.246 – 1991-92:9). Som eksempler kan man trekke fremtilsynets oppfatning om senking av styringsrenten høsten 2008, som er

Norges Banks ansvarsområde, eller tilsynsdirektørens utspill om reform av skattesystemet for å stimulere banksparing og dempe boligsparing (Dagens Næringsliv 10.11.2009).

Vertikal spesialisering

Kredittilsynet ble etablert som et selvstendig forvaltningsorgan underlagt departemental instruksjonsmyndighet og klagebehandling. I takt med tilsynets økte kompetanse og kapasitet, har Finansdepartementet delegert utvidet myndighet i kurante, tekniske saker til Kredittilsynet. ”Formålet med økt grad av delegasjon er å bidra til en mer effektiv og strømlinjeformet forvaltning, og et bedre tilbud til aktørene i finansmarkedet” (Finansdepartementets pressemelding 12.08.2008 nr. 38/2008). Samtidig gjør departementet oppmerksom på krav fra tekniske omgivelser:

Departementet finner også grunn til å nevne at internasjonale standarder som "the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision" og "the IAIS Insurance Supervisory Principles" krever at det nasjonale finanstilsynet er "operationally independent" i utøvelsen av sine oppgaver. Forholdet til slike internasjonale standarder vil også måtte tas hensyn til ved departementets styring av Kredittilsynet. (Innst. S. nr. 145 (2004-2005))

Her ser vi at ulike interesser sammenfaller. For departementet betyr delegering av oppgaver avlastning, for tilsynet representerer intern saksbehandling en forenkling og for tilsynsenhetene raskere saksbehandling og reell klagemulighet.

Argumentet om faglig uavhengighet står sterkest med hensyn til selveste tilsynsvirksomheten der håndheving av demokratisk forankrete rettsnormer står i sentrum og hvor den politiske prosessen er et tilbakelagt stadium. Grunnholdningen er at tilsyn bør skje på faglig grunnlag for å gi rettssikkerhet og en rimelig grad av forutsigbarhet. Dette gjelder særlig fordi staten selv har betydelige eierinteresser i finansnæringen. Et avvik fra en faglig uavhengig linje ville bety tap av troverdighet. Et talende eksempel her er Kredittilsynets etterforskning av innsidesaken i DnB NOR i forbindelse med banktiltaks pakken oktober 2008 (Kredittilsynets pressemelding 43/2008). Faglig uavhengighet gjelder dog ikke bare i forhold til staten, men også i forhold til tilsynsenhetene. ”Men det må ikke være tvil om viljen eller motet til å gå direkte løs på de største

aktørene” (Aftenposten Morgen 14.05.2009). Uttalelsen kom i sammenheng med tilsynets etterforskning av salg av strukturerte produkter, der det ble påpekt at ”mens små og gjerne ferske tilbydere har blitt grundig ettergått i sømmene, har ikke de store etablerte sett snurten a Kredittilsynets folk” (Aftenposten Morgen 17.04.2008), og der man mener at sparekundernes situasjon ofte står svakere enn næringens.

Når det gjelder tilsynets oppgave som bidragsyter i det lovforberedende arbeidet, så har Kredittilsynet en posisjon som viktig premisseleverandør ut fra sitt kjennskap til tilsynsenhetene og markedet. Dette kan anskueliggjøres med tilsynets rolle under moderniseringen av finanslovgivningen på slutten av 1980-årene og dets deltagelse i utviklingen av internasjonale tilsynsstandarder og deres implementering i Norge.

Konsesjonsaker i viktige og/eller prinsipielle saker likestilles med normerende vedtak, og tilsynet er derfor henvist til en saksforberedende rolle. For tilsynet innebærer saksforberedelse for behandling i departementet et mer omfattende forarbeide, og saksgangen tar lengre tid. For tilsynsenhetene representerer lang behandlingstid og mangel på forutsigbarhet knyttet til politisk motiverte beslutninger, en ulempe. I tillegg mister man en reell klageinstans siden en klage til Kongen i statsråd ville innebære å omgjøre et vedtak fattet av egen statsråd. Tilsynsreformen viste at det er konsensus blant de politiske partiene at avveiningen av motstridende hensyn i slike saker skal være underlagt politisk styring. Ekberg og Vatnaland (2003) viser til en historisk legitimitet for styring av strukturutviklingen i Norge i motsetning til andre lands praksis der strukturelle spørsmål er underlagt konkurranselovgivningen.

... den norske staten har betraktet finansnæringen som en næring hvis rolle står i en særstilling, og som den dermed med legitim rett kan og bør styres utviklingsmessig i en retning som tjener det som til en hver tid defineres som fellesskapsinteresser. Selv om denne legitimitet har blitt satt under press fra næringslivet, vil det i siste instans være slik at det er staten selv som definerer hva som er legitimt og dermed også hvor de faktiske grensene mellom politikk og økonomi skal trekkes. Vi kan derfor fastslå at det fra statens side ser ut til å eksistere et klart premiss om at den har en legitim rett (og plikt) til å styre finanssektorens strukturelle utvikling.

Det består en prinsipiell fare for at tilsynet får for mye makt på grunn av sitt informasjonsovertak. For å hindre et slikt prinsipal-agent-problem¹⁹ disponerer departementet over en rekke virkemidler som tildelingsbrevet og rapporteringsrutiner. Men det er til syvende og sist tillitsforholdet og et felles verdigrunnlag, kulturelle elementer jeg skal komme tilbake til, som sikrer balansen i samarbeidet. Dette er konklusjonen i en evaluering utført av Statskonsult (2002:18). Departementet beskriver sin etatsstyring slikt:

Departementet fastsetter i **samråd** med underliggende virksomheter styringsdialogens form og innhold, bl.a. ut fra den enkelte virksomhets egenart, og **styringsdialogen baseres på en felles referanseramme**. ... Finansdepartementet mener at en slik modell for etatsstyring ikke begrenser grunnlaget for virksomhetenes internstyring. Ingen av departementets underliggende virksomheter har heller gitt uttrykk for det. (Innst. S. nr. 145 (2004-2005)) (mine uthevelser)

Problemet med informasjonssasymmetrien blir spesielt tydelig i det internasjonale arbeidet, særlig EU-samarbeidet, der Kredittilsynet deltar i ekspert- og arbeidsgruppene, mens departementets rolle på et nivå høyere er begrenset til observatørstatus.

6.2.3 Effekten av endringer i den demografiske strukturen

Kredittilsynet er en kompetansebedrift der de ansatte utgjør den viktigste innsatsfaktoren. Personalets faglige kompetanse gir tilsynet autoritet hos tilsynsenhetene og i internasjonale samarbeidsfora. Målrettet kvantitativ og kvalitativ oppbygging av personalet var derfor et viktig virkemiddel for å overkomme rekrutteringsproblemene i de tidligere tilsynene. Som det fremgår av empiridelen skjøt utviklingen av den demografiske strukturen først fart etter 1992-vedtaket og innføringen av et mer fleksibelt lederlønnssystem i statlig forvaltning. Dette åpnet for å tiltrekke seg høyt kvalifisert arbeidskraft og for å holde på personale med erfaring. Bildet av perioder med gjennomtrekk av ansatte er balansert av stabilitet og kontinuitet i ledelsen. Det har vært kun ett tilsynsdirektør- og styrelederskifte, og flere av avdelingsdirektørene og

¹⁹ Prinsipal-agent-teori beskriver autoritetsforhold, der agenten handler på vegne av prinsipalen. Agentproblemer skyldes asymmetrisk informasjon dersom det oppstår interessekonflikter mellom prinsipal og agent, og søkes å motvirke med adekvate prosedyrer og kontrollmekanismer (Østerud m.fl. Statsvitenskapelig leksikon 1997)

seksjonssjefene har lang intern fartstid. Rekrutteringen av tilsynsdirektørene fikk særskilt betydning grunnet deres bindeleddsfunksjon mellom tilsyn, departement og styret.

OPPSUMMERING

Med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet har jeg sett på hvordan endringer i den formelle organisasjonsstrukturen og organisasjonsdemografien ga utslag på tilsynets virkemåte. Sistnevnte førte etter hvert til den tilsiktete kompetanse- og kapasitetsmessige styrking av tilsynet.

Ved å redefinere arbeidsfeltet, opprettet man et tilsynsorgan som var bedre tilpasset de endrete forhold i finansmarkedene. Den horisontale sektororganiseringen etablerte etter hvert et fagmiljø som kunne drive systemovervåking og bistå i moderniseringen av finanslovgivningen ved en helhetstilnærming. Tilsynet fremstår også som premissleverandør i den offentlige debatten. Koordineringen av internasjonalt samarbeid ble enklere, og integrert sektororganisering har senere blitt adoptert av flere land.

Arbeidsdelingen på den vertikale dimensjonen førte til at Kredittilsynet fremsto som en virksomhet med voksende grad av faglig selvstendighet på tilsynsområdet, regelverksutvikling og kurante forvaltningsoppgaver. Delegering av oppgaver betydde en effektivisering for departementet, tilsyn og tilsynsenheter. Det ble dog holdt fast ved politisk styrbarhet i viktige og/eller prinsipielle forvaltningssaker der tilsynet er saksforberedende instans. Tilsynets rolle som premissleverandør i lovarbeidet og viktige forvaltningssaker viser hvordan dets faglige spisskompetanse gir tilsynet et informasjonsovertak, spesielt i sammenheng med internasjonalt samarbeid. Informasjonsasymmetrien mellom departement og tilsyn kan være problematisk dersom det ikke eksisterer en felles forståelse om gjensidig avhengighet.

6.3 Effekten av endringer i Kredittilsynets utvikling på dets virkemåte sett fra et kulturelt perspektiv

6.3.1 Innledning

På samme måte som det instrumentelle perspektivet forventer at strukturer og formelle rammer legger føringer på organisasjonens handlemåte basert på formålsrasjonalitet, antar det kulturelle perspektivet at uformelle verdier skaper en organisasjonskultur som har innflytelse på organisasjonens handling og beslutningsatferd. I denne seksjonen skal jeg se på hvilke uformelle verdier utgjorde det sosiale limet i organisasjonen, og hvordan dette påvirket tilsynets virkemåte.

6.3.2 Organisasjonskulturen

Som vi har sett betydde omorganiseringen for Bankinspeksjonens del en revitalisering, mens Forsikringsrådets kulturtradisjoner ble i større grad utfordret. Sammensmeltingen av de to ulike kulturer var en utfordring i den første tiden, der nye samarbeidsformer brøt med vante rutiner. Organisasjonskulturen ble til gjennom en naturlig utviklingsprosess der nye medarbeidere ble sosialisert inn og omvendt førte med seg nye impulser. Dette kan illustreres ved at medarbeidere som kom fra privat sektor var uvant med verdiene i offentlig forvaltning og måtte gjennom en tilvenningsprosess fordi ”det er regler for alt” (informant 3). Organisasjonskulturen ble også sterkt påvirket fra det nære handlingsmiljøet gjennom forventninger om faglig uavhengighet og kompetanse.

Faglig kompetanse

Organisasjonsløsningen som politisk ledelse hadde valgt ved opprettelse av Kredittilsynet, satt faglig kompetanse og uavhengighet i sentrum. Disse begrepene har riktignok en instrumentell side, men antar i det kulturelle perspektivet egenverdi og bidrar til å skape et felles mål. Faglig kompetanse er nøkkelen til en positiv identifikasjon med tilsynet som arbeidsplass. Kompetanse gir legitimitet og anseelse individuelt og kollektivt. I et åpent og sosialt

arbeidsmiljø bestående i hovedsak av medarbeidere med høyere utdanning fra ulike profesjonsgrupper, representerer kompetanse og faglig prestisje motivasjonsfaktorer som kan kompensere for dårligere lønnsbetingelser (Informant 3). Følgende bemerkning illustrerer hvordan organisasjonskultur støtter opp under det instrumentelle aspektet. ”En organisasjon som er usikker på seg selv, har mye større vanskeligheter for å gå i dialog med noen man skal være myndighet overfor enn om man har en trygg faglig plattform. Det ble en gradvis endring av tilsynsfilosofi med større vekt på dialog, relasjonsbygging, med mindre vekt på en strengt juridisk tilnærming. Dette reflekterte at tilsynet ble faglig sterkere.” (informant 1)

Faglig uavhengighet

Faglig kompetanse er en forutsetning for at tilsynet skal kunne utøve faglig uavhengighet på en troverdig måte. Faglig uavhengighet forbindes med rettssikkerhet og forutsigbarhet. Som vi har sett, understreket både styreleder Erling Selvig og tilsynsdirektør Svein Aasmundstad tilsynets faglige uavhengighet overfor aktørene i markedet, Norges Bank, departementet og offentligheten i en tid da tilsynet hadde behov for å markere seg i forhold til forgjengerorganisasjonene, og da organisasjonen sto under sterkt press. Lederskapet forsvarte organisasjonen som institusjon og bidro til at endringsforsøket i 1992 ikke førte frem. Tilsynets faglige uavhengighet står under stadig granskning av omgivelsene og er en verdi som det konstant må leves opp til for å opprettholde legitimitet og.

Åpenhet og dialog

Den tredje sentrale verdien som utgjør tilsynets organisasjonskultur er åpenhet som grunnlag for tillit. Vi har sett at ledelsen fra første stund betraktet åpenhet som en verdi og et viktig virkemiddel, som i forbindelse med innsidesakene. Det viste seg under bankkrisen at åpenhet innebar en vanskelig balansegang mellom å formidle et bilde om finansinstitusjonenes helsetilstand og å unngå å skape økt uro i et allerede fra før av nervøst marked. Under tilsynsdirektør Skogstad Aamo

ble åpenhetsprinsippet videreført, men med en mer bevisst mediestrategi der tilsynsdirektørens faglige og politiske bakgrunn med medieerfaring og den nødvendige forståelsen for finansnæringens, departementets og politikernes behov og følsomheter, var viktige faktorer. Holdningen om å diskutere mer på et generelt plan, og være åpen om det man kan være åpne, ble kvittert med åpenhet fra tilsynsenhetene som følte at tilsynet håndterte fortrolig informasjon på en bedre måte enn under forgjengeren (Informant 1 og 4). Dette førte til at tilsynet fikk tilgang til tidlig informasjon de ellers ikke ville fått.

Dialog minsker også informasjonsasymmetrien mellom departement og tilsyn, og styrker tilliten til tilsynets faglige kompetanse. Som vist har dette resultert i økende delegasjon av myndighet. Det samme gjelder for samarbeidende myndigheter der dialog reduserer misforståelse og dobbeltarbeid. Begrepet dialog går over i nettverksbygging i kontakten med andre tilsynsorganer og samarbeidspartnere, som et institusjonalisert uttrykk av dialog.

OPPSUMMERING

Det kulturelle perspektivet la vekt på hvordan endringene påvirket tilsynets uformelle verdier. Her har jeg trukket frem begrepene kompetanse, faglig uavhengighet og åpenhet. Disse fungerte som viktige normer internt og skapte identifikasjon og motivasjon blant de ansatte. Både tidligere og nåværende ledelse benyttet disse verdiene for å forsvare og utvikle tilsynets troverdighet og legitimitet overfor omgivelsene. Åpenhet og dialog er blitt en nøkkelfaktor for å skape tillitsrelasjoner med tilsynets omgivelser under forutsetningen av faglig kompetanse og uavhengighet. Når det gjelder departementet har dette bidratt til at tilsynets handlingsrom gradvis er blitt utvidet. Det samme gjelder tilsynsenhetene som ser en egeninteresse i å ha et kompetent, uavhengig tilsyn. Åpenhet er en viktig faktor for å styrke tilsynets legitimitet overfor forbrukerne.

6.4 Effekten av Kredittilsynets utvikling på dets virkemåte sett fra myteperspektivet

Norske myndigheter adopterte NPM-organisasjonstenkning i tiden etter opprettelsen av Kredittilsynet. Som vist i kapittel 5, måtte tilsynet gjennomføre en rekke NPM-reformer via tvangsmessig isomorfi. Ifølge teorien har organisasjonen mulighet til å etterkomme tilpasningskravet enten ved å ta myten i praktisk bruk eller ved kun tilsynelatende å adoptere dem. Spørsmålet er altså om myten har blitt et verktøy for problemløsning eller tjener til å tilfredsstille krav på et symbolsk plan.

Mål- og resultatstyring er viktige prinsipper i NPM og ble innført under betegnelsen virksomhetsplanlegging. Sammen med det årlige tildelingsbrevet utgjør de treårige strategiplaner viktige styrings- og kontrollinstrumenter. Strategiplanene og tildelingsbrev har med årenes løp blitt mer nyanserte og dette viser at tilsynet tok virksomhetsplanlegging i bruk som et styringsverktøy. Prosessen rundt strategiplanene og virksomhetsplanene krever bevisstgjøring og kritisk oppmerksomhet internt og i forhold til departementet og kan betraktes som nyttige redskaper for ledelsen. Når Riksrevisjonen kritiserer tildelingsbrevene/virksomhetsplanene for å være for lite resultatorienterte (Innst. S. nr. 145 (2004-2005)), kunne det være et tegn på symbolsk etterlevelse av virksomhetsplanlegging. Til det kan det innvendes at avhengig av saksområdet, er det vanskelig å finne resultatindikatorer som gjenspeiler virksomhetens kvalitet på tilstrekkelig vis. Dette representerer heller en begrensningen av virksomhetsplanlegging som styringsverktøy enn et forsøk på frikobling.

Hvis en ser på andre NPM-elementer som er blitt adoptert via tvangsmessig isomorfi, vil en også her konstatere at endringene er aktivt blitt tatt i bruk. Dette gjelder særlig lederlønsordningen som har bidratt til å rekruttere høyt kvalifiserte medarbeidere. Når det gjelder økt bruker- og forbrukerretting er dette fokus i overensstemmelse med tilsynets tradisjonelle kulturelle verdier. Bruker- og forbrukerhensyn har de siste årene blitt sterkere aktualisert gjennom fremveksten av strukturerte spareprodukter og sikkerhetsspørsmål i forbindelse med elektroniske banktjenester, selv om næringsinteresser fortsatt har en

fremtredende posisjon grunnet sin betydning for finanssystemet.

Det kan dog diskuteres hvorvidt gjennomføring av enkelte konsepter som serviceerklæring og brukerundersøkelser i større grad har fått en symbolsk funksjon. Dette kan henge sammen med for høye forventninger angående deres praktiske nytte og illustrerer at myter er organisasjonsoppskrifter som har fått sitt kvalitetsstempel gjennom autorisering heller enn gjennom dokumentert og beviselig nytte. Dermed kan iverksetting av disse tiltak få et mer rituelt preg slik at deres bruk faktisk *blir* mer symbolsk.

Ut fra NPM-organisasjonstenkning og press fra internasjonale institusjonelle omgivelser skulle en forvente at tilsynet ville ivre for økt faglig uavhengighet på områder der det kun er saksforberedende, det vil si i forvaltningssaker av betydning. Det kan fremmes ulike hypoteser hvorfor tilsynet ikke offentlig har gått inn for større uavhengighet. For det første har Kredittilsynets faglige syn sjelden blitt tilsidesatt politisk. For det andre kan det komme et pålegg om større uavhengighet gjennom EØS-avtalen. For det tredje deler man verdimeslig standpunktet om at politisk skjønn må kunne overprøve faglig skjønn i samfunnsmessig viktige saker.

OPPSUMMERING

I denne seksjonen har jeg argumentert for at opprettelsen av Kredittilsynet kan tolkes ut fra et myteperspektiv der nyliberalismen som dominerende myte ble sett på som en instrumentell løsning på et styringsproblem. Likevel fremstår både den nyliberale myten og NPM-organisasjonstenking i Norge som mer moderat enn i andre land, og mer tilpasset norske kulturelle tradisjoner basert på konsensus fremfor konfrontasjon. Dette stemmer overens med bildet av Norge som forsiktig NPM-reformator (Christensen og Lægreid 2001:74, 91). Dette kan forklare at det hersker enighet om å holde fast ved politisk styring i forvaltningsstrukturelle spørsmål istedenfor å overlate strukturelle endringer til markedsmekanismene innenfor konkurranselovgivningens rammer.

Virksomhetsplanlegging, medarbeidersamtaler, økt brukerorientering og andre NPM-elementer som ble implementert via tvangsmessig isomorfi, blir i

stor grad brukt som relevante styringsverktøy for å forbedre organisasjonen og ikke bare til ”ferniss” (Christensen m. fl. 2007: 66) for å forespeile tidsriktig organisasjonstenkning.

KAPITTEL 7 AVSLUTNING

7.1 Innledning

Etter å ha dekomponert endringsprosessene i Kredittilsynets utvikling i henhold til de tre perspektivene i kapittel 5 og sett på deres konsekvenser i kapittel 6, skal jeg nå oppsummere og tegne et helhetsbilde av hvordan faktorene i de ulike perspektivene hemmet eller fremmet Kredittilsynets organisatoriske utvikling og virkemåte.

7.2 Samlet vurdering av perspektivene

Det viser seg at den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet, som var mitt utgangspunkt, dominerte i etableringsfasen. Omstendigheter i de tekniske omgivelsene gjorde at organiseringen av tilsynsaktiviteten ikke lenger var formålstjenlig. Regjeringen kontrollerte deltagelses- og defineringsaspektet uten at prosessen kan betegnes som særskilt lukket. Her ser vi myteperspektivets betydning fordi nyliberal tenkning i de internasjonale, institusjonelle omgivelsene pekte i hvilken retning den organisatoriske løsningen burde ligge. At en Høyre-regjering hadde kommet til makten, kan allerede leses som et resultat av denne innflytelsen, fordi Høyres politiske program innebar at myten ville settes om i konkret politikk, som i dette tilfelle var en overgang til markedsregulering kombinert med effektive kontrollorganer istedenfor statlig regulering. For at argumentet ikke skal virke sirkulært, er det viktig å minne om at oppblomstringen av markedsliberalismen hadde sin årsak i 1970-tallets økonomiske og strukturelle kriser; endringer i de tekniske omgivelser kom altså forut for endringen i de institusjonelle, som i sin tur påvirket de tekniske omgivelser. At den hierarkiske varianten ikke ble satt under press fra politiske motstandere er tegn på samstemmighet om problemløsningen, og underbygger at den nyliberale myten preget det politiske klimaet. Imidlertid må det sies at den nyliberale myten i norsk sammenheng fremsto mer moderat, i tråd med nasjonale kulturelle tradisjoner, og var derfor akseptabel også for opposisjonen.

Det kulturelle perspektivet viste at sammensmeltingen av de to forgjengerorganisasjonene ikke ble oppfattet som en trussel, men en revitalisering, spesielt i Bankinspeksjonens tilfelle, som støttet opp under opprettelsen. Ledelsen tok høyde for eventuell sti-avhengighet-effekt gjennom valg av ledelseskonstruksjon og valg av en ekstern kandidat som tilsynsdirektør.

I forbindelse med opprettelsesprosessen av Kredittilsynet er tidsaspektet en ikke uvesentlig faktor idet den viser hvor viktig det er at endringsprosesser, når de først er ”flagget”, ikke må treneres. Tidsgapet som oppsto mellom beslutningene om å deregulere finansmarkedene og å etablere effektive kontrollmekanismer hadde alvorlige følger. I dette tidsrommet ble det skapt grunnlag for den finansielle sårbarheten som ble eksponert under bankkrisen. I tillegg fremskaffet opprettelsesvedtaket i seg selv ennå ikke de instrumentelle forutsetningene for et effektivt tilsyn. Til det var den demografiske strukturen man overtok av forgjengerorganisasjonene kvalitativt og kvantitativt utilstrekkelig, og lovverket foreldet. Satsingen på lovarbeidet, som riktignok belastet allerede knappe ressurser, *måtte* derfor være en prioritert oppgave i begynnelsen.

Svakheter på det instrumentelle og kulturelle plan påvirket hverandre negativt under den krevende bankkrisen og førte til en situasjon som regjeringen valgte å løse gjennom endringsinitiativet i 1992. Her viste det instrumentelle perspektivet at initiativfasen var hierarkisk stramt styrt med lukket deltagelse og knappe tidsfrister. Hierarkisk styring ble likevel utfordret av ulike interesser og presset over i forhandlingsvarianten. Myteperspektivet viste at endringsforslaget var i strid med regjeringens egen NPM-organisasjonstenking slik den ellers fremsto i forvaltningspolitikken. Motivasjonen for regjeringens endringsforslag synes derfor å ha vært politisk-taktisk for å utvise handlekraft i lys av kritikken fra Stortinget og offentligheten. Stortingets beslutning om opprettholdelse av tilsynets uavhengighet viste at man holdt fast ved den nyliberale myten som hadde ligget til grunn for tilsynets opprettelse og avviste prinsipielt en maktkonsentrasjon i sentralbanken. Endringsinitiativet oppfylte likevel sin hensikt: Tilsynet ble styrket, dets organisasjonsform forble i tråd med rådende

NPM-tenkning og ga den legitimitet, og Stortingets samt mediernes kritiske oppmerksomhet omkring bankkrisens diverse aspekter ble avledet og oppmerksomheten rettet fremover. Sentralbanken fikk løse eventuelle omstrukturingsproblemer på annen måte. I motstanden mot endringsforslaget spilte det kulturelle aspektet en klar rolle. Både styreformannens og tilsynsdirektørens sterke engasjement for tilsynets selvstendighet bidro til at Stortinget så saken i et større perspektiv. De ansatte sluttet opp om fortsatt uavhengig eksistens, selv om ren egeninteresse kan ha vært drivkraften.

I den lange perioden fra 1993 til i dag viste det instrumentelle perspektivet at endringene skjedde som gradvise tilpasninger i henhold til føringer i de formelle strukturene. Kredittilsynets ledelse hadde ansvar for den interne organiseringen og var forpliktet til å implementere reformer rettet mot offentlig forvaltning. NPM-elementer som virksomhetsplanlegging og lederlønnssystemet ble overtatt via tvangsmessig isomorfi. Reformelementene ble imidlertid forstått som reelle styringsverktøy og de facto tatt i bruk, selv om deres nytte kan ha variert og ha antatt mer symbolsk verdi. At tilsynsreformen, som sterkt uttrykk for NPM-myten, berørte Kredittilsynets organisering i liten grad, kan leses på nytt som en bekreftelse at de i 1985 etablerte strukturer fortsatt ble ansett som hensiktsmessige og i overensstemmelse med denne myten. At en rekke land tok etter den norske modellen, viser hvordan denne modellen hadde fått legitimitet i omgivelsene.

Et viktig sett av forklaringsfaktorer for at tilsynet i denne perioden fikk en kontinuerlig og rutinepreget utvikling kommer fra det kulturelle perspektivet. Selv om institusjonaliseringsprosessen hadde begynt tidligere, var det først nå man fikk anledning til å dyrke frem tilsynets kjerneverdier, faglig kompetanse, faglig uavhengighet og åpenhet. Fremveksten av organisasjonskultur anses å foregå evolusjonært under indre og ytre påvirkning gjennom forventninger i det nære handlingsmiljøet. Her ser en effekten av instrumentelle tiltak som la viktige forutsetninger for institusjonaliseringsprosessen: økte ressurser, målrettet rekruttering, et fleksibelt lønnssystem. Tilsynsdirektørens ledelsesstil bygget på bevisst kommunikasjon i forhold til tilsynets ulike arenaer og etablering av

tillitsrelasjoner. Når overordnet myndighet gradvis økte delegasjon av myndighet, så kan dette betraktes som et utslag av kulturell innflytelse på instrumentell endring. På samme måte ble også forholdet til tilsynsenhetene mer konstruktivt enn tidligere, og samarbeidet med andre tilsyn og samarbeidspartnere ble styrket gjennom jevnlig dialog. Tilsynet utviklet seg fra å være et formelt, teknisk system (Selznick 1997:20) til å bli en institusjon med selvtillit og legitimitet.

7.3 Avslutning

Formålet med denne oppgaven har vært å se på kjennetegn av og forklaringer for utviklingen i et tilsynsorgan. Ved å foreta en case-studie har jeg dykket ned i et omfattende materiale og lest det ideografiske ved hjelp av et teoretisk begrepsapparat. Dermed skal funnene fra kapittel 5 og 6 kunne ses i den større sammenhengen av formålstjenlig organisering av tilsynsvirksomhet eller offentlig forvaltning generelt.

Ulike regjeringer har foretatt systematiserte vurderinger av statsforvaltningen for å skape en bedre organisert stat, en visjon som rommer kostnads- og resultateffektivitet uten å gi avkall på sentrale demokrati- og rettsstatsverdier²⁰. Disse dokumenter drøfter grunnleggende problemstillinger i lys av de endringer som har skjedd i samfunnet og omgivelsene. Et overordnet prinsipp for organiseringen av forvaltningen gjelder politisk styrbarhet som kommer til uttrykk gjennom den parlamentariske styringskjeden. *Graden* av politisk styring derimot er gjenstand for en vedvarende diskusjon. Beskrivelsene av tilsynsutviklingen i kapittel 3 og av tilsyn med finanssektoren i kapittel 3 og 4, viste at utformingen av tilsynsvirksomheten har variert gjennom tidene med forskjellig vektlegging av politisk styring. Spenningsfeltet mellom politisk styring og faglig uavhengighet har derfor også vært en underliggende dimensjon i denne oppgaven. Der graden av politisk styring tidligere skrev seg fra *politisk-*

²⁰ For eksempel *En bedre organisert stat* (NOU 1989:5), *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* (St.meld.nr. 35 (1991-92)), *Om statlige tilsyn* (St. meld. nr. 17 (2002-2003)) eller *Ei forvaltning for demokrati og felleskap* (St. meld. nr. 19 (2008-2009))

ideologiske skillelinjer, ser det nå ut at det er *saksområdets kompleksitet* som har forskjøvet balansen i retning av faglig uavhengighet. Det er særlig finanssektorens grenseoverskridende karakter som har ført til en økt fagliggjøring av politikken. Politisk ledelse blir i sterkere grad avhengig av faginstansen. Dette viser hvor essensielt forvaltningens tradisjonelle verdigrunnlag og tillitsforholdet mellom politikk og administrasjon fortsatt er.

Finanskrisen av 2008/2009 har vært den alvorligste testen av Kredittilsynet som moden organisasjon. Siden perioden 1987-1992 der den nyetablerte organisasjonen fikk bankkrisen ”i fanget”, har tilsynet kunnet arbeide med forebyggende tiltak for å unngå fremtidige systemkriser. Konsertert handling fra Kredittilsynet, Norges Bank og regjeringen avverget en akutt krise i det norske finanssystemet som følge av sammenbruddet i det amerikanske. Likevel har måten finanskrisen utviklet seg på vist at målet om finansiell stabilitet og velfungerende markeder ikke lenger bare kan løses som et anliggende av nasjonale tilsynsorganer. Som EU-kommisjonen konstaterer: ”Nationally-based supervisory models have lagged behind the integrated and interconnected reality of today's European financial markets, in which many financial firms operate across borders. The crisis exposed serious failings in the cooperation, coordination, consistency and trust between national supervisors.” (Kommisjonen 2009:252). Høsten 2009 la EU-kommisjonen frem et lovforslag om å opprette et felleseuropeisk finanstilsyn med overvåkingsoppgaver på makro- og mikronivå. Dette risikerer å marginalisere norsk innflytelse ytterligere fordi koordinerte organer i EU vil kunne øke beslutningstempoet. Det er på det internasjonale området den største utfordringen ligger.

LITTERATUR OG KILDER

Andersen, Svein, 2005, *Case-studier og generalisering*, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Brunsson, Nils, 2002, *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Abstrakt forlag AS

Christensen, Tom, 1994, *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering i den sentrale helseforvaltningen*, Tano

Christensen, Tom og Per Læg Reid, 2006, *Reformer og lederskap, Omstilling i den utøvende makt*, Universitetsforlaget, Oslo

Christensen, Tom og Per Læg Reid, 2006, "Ch. 1 Agencification and Regulatory Reforms" i (Red) Tom Christensen og Per Læg Reid *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the Modern State*, Edward Elgar

Christensen, Tom og Per Læg Reid, 2001, "Kap.2: New Public Management i norsk statsforvaltning", i (red) Tranøy, Bent sofus og Øyvind Østerud *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*, Gyldendal Akademisk

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid, Paul G. Roness, 2007a, *Forvaltning og politikk*, Universitetsforlaget Oslo

Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness, Kjell Arne Røvik, 2007, *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*, Universitetsforlaget Oslo

Christensen, Tom og Per Læg Reid, 2007a, "Regulatory Agencies – the Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control" i *Governance* 20 (3) 2007, ss. 499-520, Blackwell Publishing

Christensen, Tom og Per Læg Reid, 2007b, *Transcending New Public Management : the Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate USA

Dahl Jacobsen, Knut 1997, "Kap. 4: Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen" i (Red) Tom Christensen og Morten Egeberg *Forvaltningskunnskap*, Tano Aschehoug

DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell, 1991, "Chapt. 3: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields" i (Red) Powell, Walter W. and Paul J. Di Maggio *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press

Egeberg, Morten, 1992, "Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk", i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 8 (3) 1992 ss. 185-204, Universitetsforlaget

Ekberg, Espen og Jon Vatnaland, 2003, "Strukturendringer i norsk finanssektor, Fragmentering, makt og styringsavmakt i skjæringspunktet mellom næringsliv og politikk", Rapport 72 august 2003, ISSN 1501-3065, *Makt- og demokratiutredningens rapportserie*, ISBN 82-92028-78-1

George, Alexander L. og Andrew Bennet, 2005, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, BCSIA studies in International Security, MIT Press

Gerring, John, 2004, "What is a Case Study and what is it good for?", i *American Political Science Review. Quaterly Journal of the American Political Science Association*, vol.98 no2

Grønlie, Tore, 1999, "forvaltningens politisering, Politikk og utvikling 1945 – 1980" i Tore Grønlie (red) *Forvaltning for politikk, Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS

Grønmo, Sigurd, 1998, "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen" i (Red) Kalleberg, Ragnvald og Harriet Holter, *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*, Universitetsforlaget

Hellevik, Ottar, 2002, *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Universitetsforlaget

Hytten, Gisela, 2008, "Den norske tilsynsreformen av 2003. Reformprosessens hovedtrekk og mulige innvirkninger på tilsynenes faglige uavhengighet" emneoppgave STV4446B Forvaltningsreformer, Universitetet i Oslo

Hytten, Gisela, 2009, "Ledelsesstriden i Kredittilsynet våren 1992" emneoppgave STV4401B Lederskap i politikk og forvaltning, Universitetet i Oslo

Knutsen, Sverre og Gunhild J. Ecklund, 2000, *Vern mot kriser?, Norsk finanstilsyn gjennom 100 år*, Fagbokforlaget, Bergen

March, James og Olsen, Johan P. 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Free Press, New York

Meyer, J. W. og B. Rowan, 1991, "Kap.2 Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". i Powell, Walter W. og Paul J. Di Maggio (red) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago University Press

Ringdal Kristen, 2007, *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS

Roness, Paul, 1997, *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*, Vigmostad og Bjørke Fagbokforlaget AS

Roness, Paul 2005, "Kap.7:Statvitarfaget og organisasjonsutforming", i *Organisasjonsteori på norsk* (Red) Døving,E. og Å. Johnsen, 2005 Fagbokforlaget

Scott, Richard W. and Gerald F. Davies, 2007, *Organizations and Organizing. Rational, Natural and Open System Perspectives*, Pearson International Edition

Scott, Richard W. og John W. Meyer, 1991, "Chapt. 5: The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence" i (Red) Powell, Walter W. and Paul J. Di Maggio *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press

Selznick, Philip, 1997, *Lederskap*, Tano Aschehoug

Simon, H.A, 1957, *Administrative Behaviour*, Macmillan, New York

Taylor, Michael and Alex Fleming 1999, *Integrated Financial Supervision; Lessons from Northern European Experience*, Policy Research Working Paper 2223, The World Bank, Europe and Central Asia Region, Private and Financial Sectors Development Unit
http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/11/000094946_9912020634345/Rendered/PDF/multi_page.pdf, lest 10.11.2009

Yin, Robert K., 2003, *Case Study Research, Design and Methods*, Sage Publications Inc.

Offentlige dokumenter og rapporter

EU-kommisjonen, 2009, Sicherung der Finanzstabilität, 27.05.2009, http://ec.europa.eu/news/economy/090527_de.htm Finansdepartementet, lest 07.08.2009

Finansdepartementet 2009, *Tildelingsbrev 2009*
http://www.regjeringen.no/upload/FIN/tidelingsbrev/2009/Kredittilsynet_2009.pdf, lest 19. 02.2009

Finansdepartementet pressemelding 12.08.2008 nr. 38/2008
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/pressepenter/pressemeldinger/2008/okt-delegasjon-av-myndighet-til-kreditti.html?id=524294>, lest 04.11.2009

Statskonsult, 2000, *Himmelen, havet og sannheten. Kritisk analyse av tilsynsordninger*

Statskonsult, 2002, *(Be)grep om tilsyn*

Statskonsult 2002: *Evaluering av Finansdepartementets etatsstyring*

Statskonsult 2007:27 *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som politisk sekretariat for politisk ledelse*

IMF (International Monetary Fund) Country Report 2005, no 05/200 Norway: *Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Banking Supervision, Insurance Regulation, and Payment Systems*,
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05200.pdf>, lest mai 2009

Innst.S. (Innstilling til Stortinget) nr. 246 (1991-92), *Innstilling fra finanskomiteen om organiseringen av det offentlige tilsynet med finansnæringen*

Innst.S. (Innstilling til Stortinget) nr. 222 (2002-2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn*

Innst. S. nr. 145 (2004-2005) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjett- terminen 2003 2. Antegnelser til statsregnskapet og saker til orientering*

Kommisjonen 2009, *Europeisk finanstilsyn*, Kom (2009) 252,
<http://europolov.no/?q=node/2607>, lest 10.11.2009

Kredittilsynsloven, *Lov om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringselskaper og verdipapirhandel m.v., 7. juni 1985*

NOU (Norges offentlige utredninger) 1974: 23 *Overføring av Bankinspeksjonen til Norges Bank*

NOU (Norges offentlige utredninger) 1983:52 *Forsikring i Norge*

(NOU (Norges offentlige utredninger) 1989:5 *En bedre organisert stat*

NOU (Norges offentlige utredninger) 1992: 30 *Bankkrisen*

Offentlighetsloven, Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd

Ot.prp. (Odelstingsproposisjon) nr.58 (1975-76) *Om lov om overføring av Bankinspeksjonen til Norges Bank*

Ot.prp. (Odelstingsproposisjon) nr. 49 (1984-1985) *Om lov om opprettelse av tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v.*

St.meld. (Stortingsmelding) nr. 24 (1984-1985) *Om kredittpolitikken og Norges Bank og Bankinspeksjonens virksomhet i 1983, vedlegg 2*

St.meld. (Stortingsmelding) nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*

Kredittilsynets dokumenter

Kredittilsynets brukerundersøkelse 2001, *Brukerundersøkelse for Kredittilsynet 2001, delrapport: Journalistenes forhold til Kredittilsynet*

Kredittilsynet internt kursdokument, *Oppgaver og overordnet strategi, introduksjonskurs 13.5.2009*

Kredittilsynets strategiplan 1990-1993

Kredittilsynets strategiplaner 1994-1997

Kredittilsynets strategiplaner 1998-2001

Kredittilsynets tilstandsrapport 2002

Kredittilsynets årsmelding 1986

Kredittilsynets årsmelding 1987

Kredittilsynets årsmelding 1988

Kredittilsynets årsmelding 1991

Kredittilsynets årsmelding 1991, vedlegg ”Kredittilsynets arbeid under utviklingen av bankkrisen”

Kredittilsynets årsmelding 1997

Kredittilsynets årsmelding 1998

Kredittilsynets årsmelding 1999

Kredittilsynets årsmelding 2000

Kredittilsynets årsmelding 2003

Kredittilsynets årsmelding 2004

Kredittilsynets årsmelding 2005

Kredittilsynets årsberetning 2008

Kredittilsynet 2001, *Brukerundersøkelse for Kredittilsynet 2001, Delrapport: Journalistenes forhold til Kredittilsynet*

Davies, Howard, 2006, ”Financial Regulation & Consumer Protection”, kap. 9 i Kredittilsynets jubileumsskrift, *Erfaringer og utfordringer, Kredittilsynet 1986-2006*, http://www.kredittilsynet.no/archive/stab_pdf/01/03/13092004.pdf, lest 20.2.2009

Skauge, Arne, 2006, ”Tilsynet med finans- og forsikringsnæringen sett fra næringen” i *Erfaringer og utfordringer, Kredittilsynet 1986-2006*, kap. 14 i Kredittilsynets jubileumsskrift, *Erfaringer og utfordringer, Kredittilsynet 1986-2006*, http://www.kredittilsynet.no/archive/stab_pdf/01/03/13092004.pdf, lest 20.2.2009

AVISARTIKLER

Alle artikler er tilgjengelig i databasen Atekst (tidligere kalt Retriever) til Universitetsbiblioteket i Oslo, og er blitt lest i tidsrommet feb. til sept.2009

Aftenposten Morgen 25.09.1986 *Kredittilsynet: Lederkabalen går opp før jul*

Aftenposten Morgen 08.07.1987 *Sommerpraten Leser dokumenter*

Aftenposten Morgen 18.07.1988 *Taushet eller offentlighet*

Aftenposten Morgen 14.03.1992 *Jeg tapte maktkampen*

Aftenposten Morgen 14.03.2003 *Frontkollisjon om flyteplaner*

Aftenposten Morgen 17.04.2008 *Tar småfisken, lar haiene gå*

Aftenposten Morgen 14.05.2009, *Sparebransjen trenger hjelp*

Dagens Næringsliv Morgen 15.06.1991, *Skånland får ikke lede Kredittilsynet*

Dagens Næringsliv Morgen 18.01.1992, *Bankkrisen feller Kredittilsynet?*

Dagens Næringsliv Morgen 29.02.1992, *Går Skånlands ærend*

Dagens Næringsliv Morgen 02.03.1992, *Bør gå*

Dagens Næringsliv Morgen 09.04.1992, *K-tilsynet kastrert*

Dagens Næringsliv Morgen 14.09.2006, *Synes skogstad Aamo er dyr i drift*

Dagens Næringsliv Morgen 25.04.2007, *Skeptisk til Island*

Dagens Næringsliv Morgen 14.08.2008, *Fritt tilsyn*

Dagens Næringsliv Morgen 24.01.2009, *Advarte i hemmelig brev*

Dagens Næringsliv Morgen 10.11.2009, *Vil ha dyrere boliglån*

NTBtekst 12.03.1992 *Aasmundstad trekker seg*

NTBtekst 04.03.1993, *Kraftige reaksjoner mot Skogstad Aamo som kredittdirektør, 04.03.1993*

NTBtekst 02.10.2008, *Aamo:- Norges Bank må vurdere styringsrenten*

NTBtekst 16.10.2008, *Mot en hard landing for norsk økonomi*

INFORMANTER

KREDITTILSYNET

Bjørn Skogstad Aamo, tilsynsdirektør

Bjørn Drevlo, seksjonssjef personal og organisasjonsutvikling

FINANSMARKEDSAVDELINGEN, FINANSDEPARTEMENTET

Jan Bjørland, ekspedisjonssjef

FINANSNÆRINGENS HOVEDORGANISASJON

Alf Hageler, direktør

VEDLEGG – DEMOGRAFISK UTVIKLING

	Ansatte	Erfaring	Kvinner i %	Kvinner i ledelse i %	Utskifting i %	Sykefravær i %
1987	71					
1988	81					
1989	87					
1990	95		39		7	
1991	98		41			
1992	99					
1993	109					
1994	131					
1995	129	24				
1996	129					
1997	134	27	53			
1998	139	29	50			
1999	149	30	52			
2000	157	30	52			
2001	165	35	49		11,0	
2002	176	42	47		5,6	
2003	178	46	46	29	4,5	3,3
2004	186	48	47	29	7	2,8
2005	196	50	51	43	7,5	2,7
2006	205	50*	51	43	7,5	4,4
2007	220	50*	51	43	11	5,4
2008	235	55	54	43	10	5,1

Tabell 1: **Kredittilsynets personalutvikling**, antall faktisk ansatte (A), antall ansatte med erfaring (E), andel ansatte med erfaring andel kvinner (K), andel kvinner i ledergruppen (KL), utskiftingsprosent (U), sykefraværet i % (S)

Kilde: Kredittilsynets årsmeldinger

*ikke direkte tallgrunnlag: flere enn 50

	1997	2002	2003	2005	2008
Jurist	21	23	24	22	23
Siviløkonom	21	17	19	17	18
Samfunnsøkonom	12	13	13	13	13
Revisor	8	5	5	7	8
Bedriftsøkonom	6	9	7	8	11
Aktuar	5	5	5	5	3
Annen høyere utdanning	7	10	11	13	12
Ikke høyere utdanning	20	18	16	15	12

Tabell 2: Yrkessammensetning i %, utvalgte år