

Sandra Pettersen
Cecilie Marie Wainio

Anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge

Hvordan aktørene opplever implementeringen
av hvitvaskingsloven

Masteroppgave i økonomi og administrasjon

Veileder: Inger Johanne Pettersen

Mai 2021

Sandra Pettersen
Cecilie Marie Wainio

Anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge

Hvordan aktørene opplever implementeringen av
hvitvaskingsloven

Masteroppgave i økonomi og administrasjon
Veileder: Inger Johanne Pettersen
Mai 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen



NTNU

Kunnskap for en bedre verden

Forord

Dette er en avsluttende oppgave for vår mastergrad i økonomi og administrasjon – siviløkonom ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Den utgjør 30 studiepoeng av vår fullførte mastergrad med hovedprofil i økonomistyring. I en utfordrende tid grunnet covid-19 under hele prosessen med å skrive masteroppgaven, er vi takknemlig for tilrettelegging fra NTNU som har gjort det mulig for oss å gjennomføre prosjektet uten store utfordringer tilknyttet dette.

Å skrive masteroppgaven har vært både spennende og krevende på flere områder. Det vi har lært om samarbeid og arbeidsmetode er noe vi vil ta med oss videre i arbeidslivet. Det har også gitt oss mye innsikt i og kunnskap om et tema vi på forhånd ikke visste så mye om – hvitvasking. Dette temaet er svært dagsaktuelt, og vil fortsette å være det fremover også. Vi håper at denne oppgaven kan være med på å belyse samarbeidet mellom banker og myndigheter, og hvor viktig dette er for arbeidet mot hvitvasking i Norge. Vi håper også oppgaven kan motivere til videre forskning.

Vi vil med dette benytte muligheten til å takke de personene som har vært viktige for å ferdigstille masteroppgaven. En stor takk til både venner og familie for å være viktige støttespillere gjennom prosessen. I tillegg vil vi bemerke vår takknemlighet til alle informanter som har stilt opp og tilført uvurderlig innsikt. Uten deres kunnskap og villighet ville ikke prosjektet vært mulig.

Avslutningsvis vil vi rette en spesielt stor takk til vår veileder Inger Johanne Pettersen for god oppfølging og strålende engasjement gjennom hele prosessen.

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens regning.

Trondheim 2021

Sandra Pettersen & Cecilie Marie Wainio

Sammendrag

Banker er noen av aktørene i den private sektoren som arbeider med anti-hvitvasking. Bankene, sammen med andre finansforetak, er betegnet som førstelinjen i arbeidet med forebygging og bekjempelse av hvitvasking i Norge. De skal i henhold til hvitvaskingsloven overvåke kundenes transaksjoner, og sende rapporter om mistenkelige forhold til Enheten for Finansiell Etterretning (EFE) i Økokrim. Det har blitt gitt kritikk til både bankene og Økokrim i sammenheng med arbeidet, samt det øvrige politiet. Det er tydelig at det er visse utfordringer for disse aktørene ved implementering av den nye hvitvaskingsloven fra 2018. Studien ser på nettopp disse utfordringene, og hvordan de i lys av teoretiske rammeverk og tidligere forskning kan forklares som problemer ved implementering.

Dette temaet har tidligere blitt studert i andre land, spesielt bankers rolle i arbeidet, men lite i Norge. Vi har dermed kunne ta i bruk tidligere studier i oppgaven, og sett de i lys av den norske banksektoren. Det er derimot gjort lite forskning på utfordringer hos de andre aktørene. Det var derfor nødvendig å benytte ulike teorier for å belyse dette, samt for å tilføre ny innsikt til problemene i banksektoren. Primærdata ble innhentet ved å intervju personer fra banksektoren, EFE i Økokrim, politiet og Stortinget. Sekundærdata i form av dokumentstudier ble samlet inn fra ulike medieoppslag, samt fra offentlige dokumenter fra Stortinget, Finans Norge og Finanstilsynet. Resultatene fra intervjuer og dokumentstudier har vist seg å i stor grad understøtte tidligere forskning.

Funnene våre gir sterke indikasjoner om en rekke problemer ved implementering av hvitvaskingsloven. Et av disse problemene knytter seg til at bankene innehar en dobbel rolle, hvor de må håndtere myndighetenes og kundenes motstridende interesser, noe som viser seg å være utfordrende for å kunne etterleve loven. Motivasjonen til bankene anses også som et problem. De opplever at verdien av utført arbeid forringes, grunnet fravær av tilbakemeldinger om videre arbeid med rapportene. Vi finner også at det eksisterer kommunikasjonsproblemer mellom aktørene. Et av disse problemene ligger i at loven ikke var godt nok kommunisert ut fra start. Det er i tillegg mye uenighet mellom aktørene, og problemene viser seg i stor grad å grunne i at partene besitter ulik informasjon om situasjonen. Det siste funnet i studien omhandler dekobling. Vi finner brudd mellom planer og aktivitet, men ser også dekobling knyttet opp mot tvingende isomorfisme.

Abstract

Banks are one of the participants in the private sector working with anti-money laundering. They are, along with other financial companies, described as the frontline for preventing and combating money laundering in Norway. According to the Money Laundering Act, they must monitor customers' transactions, and report suspicious activities to Enheten for Finansiell Etterretning (EFE) in Økokrim. Criticism has been given to both the banks and Økokrim regarding their work towards anti-money laundering, as well as the rest of the police. It is obvious that these parties met certain challenges implementing the new Money Laundering Act of 2018. The study explores precisely these challenges, and how in light of theoretical frameworks and previous research they can be explained as being problems when implementing the regulations.

This topic has previously been studied in other countries, especially the part banks played, but rarely in Norway. Therefore, we were able to use previous studies in the thesis and consider these towards the Norwegian banking sector. However, there is little research on the other parties' challenges. This made it necessary to use various theories to shed light on the matter, as well as to add new insight to the problems in the banking sector. Primary data was obtained by interviewing the banking sector, EFE in Økokrim, the police and the Parliament. Secondary data in the form of document studies was collected from various media articles, as well as public documents from the Parliament, Finans Norge and Finanstilsynet. The results from interviews and document studies have been shown to largely support previous research.

Our findings provide strong indications of several problems with the implementation of the Money Laundering Act. One of these problems is related to the fact that banks play a dual role, having to deal with conflicting interests of the authorities and their customers, which has proven challenging. The motivation of the banks is also a problem, due to the fact that they do not see the value of their work, because they do not receive feedback on reports. We also find that there are communication problems. One of these problems is based on the law not being communicated thoroughly from the start. There is also a lot of disagreement between the parties, and the problems turn out to be largely caused by the parties obtaining different information about situations. The last find in the study concerns decoupling. We find inconsistency between plans and activities, but also decoupling linked to forced isomorphism.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn og motivasjon	1
1.2 Problemstilling	3
1.3 Oppgavens struktur.....	4
2. Teori	5
2.1 Prinsippal-agent-teori	6
2.1.1 Dobbel agentrolle	7
2.1.2 Insentiver.....	8
2.1.3 Opportunisme.....	8
2.1.4 Informasjonsproblemet	10
2.2 Styringsteori	10
2.2.1 Den ideelle styringssirkelen	10
2.2.2 Iverksetting av vedtak	12
2.2.3 Iverksetningsmodellen til Van Meter og Van Horn.....	12
2.3 Institusjonell teori	15
2.3.1 Isomorfisme	15
2.3.2 Dekobling.....	16
3. Metode	18
3.1 Valg av metode og forskningsdesign	18
3.2 Dokumentstudier	18
3.3 Intervju	19
3.3.1 Utvalgsstørrelse og informanter.....	20
3.3.2 Intervjuguide og gjennomførelse av intervjuer	22
3.3.3 Svakheter ved metoden	24
3.4 Forskningsetikk	25
3.4.1 Uformelle krav	25
3.4.2 Samtykke.....	26
3.4.3 Anonymisering.....	27
3.5 Kvalitetssikring	28
3.5.1 Reliabilitet.....	28
3.5.2 Validitet.....	29
4. Empiri	31
4.1 Rammebetingelser/kontekstbeskrivelse	31
4.1.1 Hva er hvitvasking?	31
4.1.2 Hvitvaskingsloven.....	32
4.1.3 Hvorfor hvitvasking er en trussel mot samfunnet.....	33
4.1.4 Ulike myndighetsorganer	34
4.1.5 Bankenes rolle.....	36
4.2 Empiri fra dokumentstudier	38
4.2.1 Bankenes doble agentrolle	38
4.2.2 Motivasjon og gjensidige fordeler	38
4.2.3 Kommunikasjonsutfordringer	39
4.2.4 Dekobling.....	42
4.3 Empiri fra intervjuer	42
4.3.1 Bankenes doble agentrolle	43

4.3.2	Motivasjon og gjensidige fordeler	47
4.3.3	Kommunikasjonsutfordringer	52
4.3.4	Dekobling	61
4.4	<i>Oppsummering hovedfunn</i>	63
4.4.1	Bankenes doble agentrolle	64
4.4.2	Motivasjon og gjensidige fordeler	65
4.4.3	Kommunikasjonsutfordringer	65
4.4.4	Dekobling	66
5.	Analyse	67
5.1	<i>Bankenes doble agentrolle</i>	67
5.1.1	Dobbel agentrolle mellom kunder og myndighetene.....	67
5.1.2	Oppportunistisk atferd og interessekonflikt.....	69
5.2	<i>Motivasjon og gjensidige fordeler</i>	70
5.2.1	Insentiver til anti-hvitvaskingsarbeidet.....	70
5.2.2	Iverksetternes handlingsvilje.....	72
5.3	<i>Kommunikasjonsutfordringer</i>	73
5.3.1	Informasjonsdeling mellom aktørene.....	73
5.3.2	Målsetting og implementering	75
5.3.3	Aktørenes syn på ressurser.....	76
5.3.4	Samarbeidet mellom aktørene.....	76
5.3.5	Organiseringen av Økokrim.....	78
5.4	<i>Dekobling</i>	78
6.	Konklusjon og videre forskning	80
6.1	<i>Konklusjoner</i>	80
6.2	<i>Bidrag og implikasjoner</i>	83
6.3	<i>Studiens svakheter</i>	83
6.4	<i>Videre forskning</i>	84
	Litteraturliste	86
	Vedlegg	93
	<i>Vedlegg 1: Intervjuguide – banker</i>	93
	<i>Vedlegg 2: Intervjuguide – EFE i Økokrim</i>	96
	<i>Vedlegg 3: Intervjuguide – politiet</i>	99
	<i>Vedlegg 4: Intervjuguide – stortingsrepresentant</i>	102
	<i>Vedlegg 5: Dagens system</i>	105
	<i>Vedlegg 6: Beskrivelse av informanter</i>	106

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og motivasjon

15. oktober 2018 trådte den nye hvitvaskingsloven i kraft. Denne erstattet hvitvaskingsloven fra 2009, og skulle oppdatere norsk regelverk i tråd med den internasjonale utviklingen. Oppdateringen av hvitvaskingsloven videreførte flere deler fra tidligere lovverk, men innebar også oppdatering og innstramming av lovverket på sentrale områder (Haugstad, 2018). Loven har utvidet ansvars- og arbeidsbyrden både for rapporteringspliktige og tilsynsorganer. Kravene som medfulgte betinget kompetanseheving hos aktører som var forpliktet til å implementere nye regler og rutiner som følge av oppdateringen av lovverket (Politidirektoratet, 2020).

I hvitvaskingslovens §4 heter det at loven gjelder for blant annet banker (Hvitvaskingsloven, 2018, §4(1)a). I den nasjonale risikovurderingen om hvitvasking og terrorfinansiering utgitt av politidirektoratet og PST, fremkommer det at banker og agenter for utenlandske betalingsforetak er klassifisert med den høyeste risikoen for å bli utnyttet til hvitvasking (Politidirektoratet, 2020). En konsekvens av dette er at en av bankens viktigste oppgaver er «å forebygge og avdekke forhold med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger» (Finanstilsynet, 2019, s. 7). Den nye hvitvaskingsloven påvirket derfor banksektoren i stor grad. Tall Dagens Næringsliv har hentet inn fra de tre største bankene i Norge viser at de til sammen har 3800 ansatte som jobber for å bekjempe økonomisk kriminalitet. Det blir også presentert at det siden 2015 har blitt brukt mer enn 15 milliarder kroner på bekjempelse av hvitvasking innad i banker (Schultz, 2020). Det har altså blitt lagt ned store ressurser i dette arbeidet, og banker sender nå flere rapporter om mistenkelige transaksjoner, såkalte MT-rapporter, til Økokrim enn noen gang.

Økokrim er myndighetenes viktigste organ for bekjempelse av hvitvasking. Innenfor Økokrim finner vi Enheten for Finansiell Etterretning (EFE) som blir omtalt som bindeleddet mellom Økokrim og næringslivet, og det er nettopp EFE som skal motta, analysere og videresende rapporter om mistenkelige transaksjoner. I 2020 mottok Økokrim 12 703 MT-rapporter, hvorav 8 541 av disse ble oversendt fra banker (Økokrim, 2021). Av de totalt 12 703 rapportene ble det opplyst i et intervju med avdelingsleder for EFE at de kun hadde stanset nærmere 30 av

dem. Stansede transaksjoner sammenlignet med antall mottatte rapporter er noe Økokrim har fått sterk kritikk for, på blant annet Stortingsmøtet den 13. januar 2020, hvor det ble uttrykt at «Økokrim ikke er i stand til å ettergå og etterforske innmeldte transaksjoner og ta opp kampen mot hvitvasking, skatteunngåelse og korrupsjon» (S.tid. nr. 50 (2019-2020), s. 2304). Det høye antallet rapporter sendt fra bankene til Økokrim gjør mediekritikken rettet mot virksomhetens arbeid veldig interessant. Blant annet skriver Dagens Næringsliv i en artikkel at «det er ikke noen vits i å ringe Økokrim», uttalt av DNBS tidligere anti-hvitvaskingssjef, Roar Østby (Langved et al., 2020). Media retter stadig søkelyset mot Økokrim som den problematiske aktøren i samarbeidet, og sier at hovedproblemet er overbelastning. Det er tydelig at noe er galt når bankene ikke lenger ønsker å ringe Økokrim. Det er derfor en nødvendighet med bedre samarbeid og koordinering mellom ulike offentlige instanser og det private, for at man skal nå et tilfredsstillende resultat i anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge (Dagens Næringsliv, 2020b).

Selv om det er mye kritikk rettet mot Økokrim i anti-hvitvaskingsarbeidet, blir det også stilt spørsmål til bankenes evne til etterlevelse av loven. I 2020 gjennomførte Finanstilsynet hvitvaskingstilsyn i syv banker. Det ble under tilsynet avdekket mangler i varierende grad knyttet til blant annet svakheter i transaksjonsovervåkinger, undersøkelse av mistenkelige transaksjoner og rapportering til Økokrim (Finanstilsynet, 2021b). Dette tilsier at arbeidet ikke er tilfredsstillende i norske banker, og at det fortsatt er stort forbedringspotensial.

Under Stortingsmøtet den 13. januar 2020 ble det i tillegg til kritikk av Økokrim også belyst et problem i arbeidet hos politiet. Økokrim mottar MT-rapporter fra rapporteringspliktige, som de skal analysere og berike, og videre sende anmeldelser til politidistriktene dersom det er grunnlag for dette. Politidistriktene skal deretter etterforske disse sakene videre, men det fremkommer på Stortingsmøtet at henleggelsesraten for disse sakene er svært høy (S.tid. nr. 50 (2019-2020)).

Av de ulike oppslagene i media, referatet fra Stortinget og Riksadvokaten kan vi tydelig se at det foreligger problemer hos flere av de sentrale aktørene som arbeider med anti-hvitvasking. I dette arbeidet er det Økokrim, banker og politiet som har fått klart mest kritikk. Det er derfor der det er mest hensiktsmessig å undersøke hva som er det faktiske grunnlaget for at arbeidet ikke blir utført på en tilfredsstillende måte. Disse problemene kan resultere i at hvitvasking går uoppdaget, noe som kan få alvorlige konsekvenser for Norges økonomiske system og samfunnet som sådan (NOU 2016: 27).

1.2 Problemstilling

Formålet med hvitvaskingsloven er å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering (Hvitvaskingsloven, 2018, § 1). Både Økokrim og bankenes bidrag er ekstremt viktig for arbeidet mot hvitvasking i Norge, men det er tydelig at det er flere faktorer som står i veien for at arbeidet som utføres av disse aktørene skal være tilfredsstillende. Det er antydninger til at Økokrim ikke besitter evnen til å håndtere meldingene de får fra banker, eller å stoppe et tilfredsstillende antall transaksjoner. Samtidig virker det som at politiet ikke utfører videre etterforskning og håndterer anmeldelsene fra Økokrim på en god måte, og at bankene heller ikke fullstendig etterlever loven etter avdekking av betydelige svakheter. Denne avhandlingen tar utgangspunkt i problemene uttrykt av media, Stortinget og Riksadvokaten, som vi ønsker å se nærmere på. Problemstillingen vår er på grunnlag av dette formulert som følgende:

Hvordan kan vi forklare at det foreligger problemer hos banker og Økokrim ved implementering av hvitvaskingsloven i 2018?

Robert N. Anthony (1965, s. 32) definerer økonomistyring som «aktivitet i organisasjonen som tar sikte på å styre ressursbruken mot maksimering av overordnede mål». Av definisjonen kan vi se at aktiviteten i organisasjonen sikter inn mot overordnede mål, som i dette tilfellet er å forebygge og bekjempe hvitvasking. Som problemstillingen indikerer antar vi at det foreligger problemer ved implementeringen av hvitvaskingsloven, som gjør at maksimering av dette overordnede målet ikke er tilfredsstillende. Begrepet «problem» blir her brukt ettersom det gis antydninger til at banker, Økokrim og politiet har uløste oppgaver i forbindelse med implementeringen av hvitvaskingsloven i 2018. Dette fremkommer av at det stadig blir rettet kritikk mot disse aktørene, som tyder på at oppgavene ikke er løst tilfredsstillende. «Implementering» handler i denne sammenhengen om hvordan de gitte aktørene skulle iverksette endringen som kom av den nye hvitvaskingsloven. I dette ligger det flere faktorer. Det handler om hvordan arbeidet skal gjøres ved implementering, deriblant iverksetting av nye tiltak og rutiner innad i organisasjonen, men også hvordan videre etterlevelse fungerer. Det inngår nemlig i lovverket at hvitvaskingsloven ikke bare skal implementeres, men den skal også etterleves.

Ved vår problemstilling skal vi forsøke å forklare hvorfor det foreligger problemer ved implementering av hvitvaskingsloven ved å identifisere utfordringene som hindrer aktørene i å

oppnå lovens formål. Grunnen til at fokuset i problemstillingen rettes mot banker og Økokrim, heller enn mot de andre involverte aktørene, er fordi det er disse det fremkommer mest kritikk mot. Politiet er som forklart også en sentral del av dette, men vi ønsker å rette fokus mot Økokrim, da det er EFE i Økokrim som har hovedansvaret for å analysere saker knyttet til hvitvasking. Likevel er politiet og Økokrim avhengig av hverandre, og vi har derfor også valgt å ta for oss politiet generelt i studien som en av årsakene til at problemene foreligger, ettersom det er antydning til at dette samarbeidet ikke fungerer bra nok.

1.3 Oppgavens struktur

Denne oppgaven er delt inn i 6 kapitler. I det første kapitlet har vi gjort rede for bakgrunnen og motivasjon av oppgaven, samt presentert studiens problemstilling. I det neste kapitlet vil vi presentere de teoretiske rammeverk og tidligere forskning som danner grunnlaget for videre analyse. Kapittel 3 vil forklare vår metodiske tilnærming til studien, hvor vi går inn på datainnsamlingsmetodene dokumentstudier og intervju, samt forskningsetikk og kvalitetssikring. I det fjerde kapitlet vil vi først gjøre rede for rammebetingelsene og konteksten studien tar utgangspunkt i, før vi presenterer data innsamlet fra henholdsvis dokumentstudier og intervju. Kapittel 5 inneholder analysen, som er utført ved å ta i bruk teori og empiri. I det sjette og avsluttende kapitlet vil vi presentere våre konklusjoner basert på analysen, samt vise til bidrag og implikasjoner, studiens svakheter og til slutt gi våre forslag til videre forskning.

2. Teori

I dette kapitlet vil teorien vi skal benytte videre i oppgaven blir presentert. Denne omfatter tre hovedteorier: prinsipal-agent-teori, styringsteori og institusjonell teori, herunder isomorfisme og dekobling. Teori og tidligere forskning vil sammen belyse de aspektene ved hvitvasking som er problematiske og som skal undersøkes nærmere.

I starten av arbeidet med denne oppgaven gikk det mye tid til å undersøke tidligere forskning på dette området. Her avdekket vi at agentteori, nærmere bestemt prinsipal-agent-teori, var blitt benyttet til dette formålet ved flere anledninger. Denne teorien tar for seg relasjonen mellom en prinsipal og en agent, noe som er ekstremt relevant i sammenheng med vår problemstilling, hvor bankene opptrer som agent for myndighetene som prinsipal. Av tidligere forskning ser vi også at dette ikke er den eneste agentrollen bankene får ved implementering av hvitvaskingsloven. Naheem (2020) viser til et nytt aspekt ved teorien som gir bankene en dobbel agentrolle, noe som kan tilføre konflikter for deres arbeid mot hvitvasking, og ut mot sine kunder. Dette kan følgelig være opphavet til problemer ved implementering, og er derfor et sentralt poeng i forskningsprosjektet. Prinsipal-agent-teoriens andre antagelser om insentiver, opportuniste og informasjonsasymmetri er også svært relevant i forbindelse med utfordringer som finnes i samarbeidet mellom aktører, og belyser hvorfor problemene finnes.

Vi har videre valgt å inkludere styringsteori i vår oppgave. Her gjør vi først rede for den ideelle styringssirkelen som forteller hvordan styringen av en organisasjon burde være, og videre prosesser som skal og bør være med i et styringssystem. Både fra styringssirkelen og fra en av bankinformantene fikk vi opplyst at et av problemene kunne være relatert til iverksetting av selve hvitvaskingsloven. Av denne grunn har vi valgt å gå inn i det Kjellberg & Reitan (1995) definerte som annengenerasjons iverksettingsteori, nærmere bestemt en ovenfra-og-ned tilnærming. Annengenerasjons iverksettingsteori presenterer modeller som kan gi anbefalinger for hvordan iverksettingsprosessen bør struktureres fra toppen og ned for å oppnå lovgiverens hensikt. Innenfor denne tilnærmingen har vi valgt å bruke Van Meter & Van Horn (1975) sin tankemodell, og vil med denne drøfte implementeringsprosessen ved å se på faktorene som anses som viktige for at den skal være vellykket. Ved å ta for oss disse faktorene vil vi kunne se om det finnes mangler i implementeringen av hvitvaskingsloven som fant sted i 2018. Ved funn av mangler vil vi videre se om vi kan beskrive årsaken til problemene.

Avslutningsvis skal vi ta for oss institusjonell teori der vi først skal se på isomorfisme. Bankenes samfunnsposisjon gjør dem avhengige av å forholde seg til omgivelsene for å kunne opprettholde driften, og vi skal derfor bruke isomorfisme til å se på hvordan organisasjoner blir mer like hverandre som følge av endringer i omgivelsene (DiMaggio & Powell, 1983). Innenfor institusjonell teori skal vi også ta for oss dekolbing, herunder skal vi undersøke om det finnes løse koblinger ved implementeringen av hvitvaskingsloven i 2018. Hvis disse løse koblingene eksisterer kan det bidra til å forklare problemene som foreligger hos banker og Økokrim.

2.1 Prinsipal-agent-teori

Agentteori ble først introdusert i forbindelse med økonomistyring som et verktøy for å forklare faktorer som påvirker beslutningsprosesser for selskap og styring (Eisenhardt, 1989). Grunnet bankers innad motstridende natur, ved at de arbeider for både kunders og deres egen profitt, har prinsipal-agent-teori forblitt en kjernet teori i forklaringen av bankers beslutningsprosesser (Naheem, 2020).

Et prinsipal-agent-forhold har av forskere blitt beskrevet forskjellig. Busch & Vanebo (2000) beskriver det som forholdet mellom en overordnet, prinsipalen, og en underordnet, agenten. Douma & Schreuder (2017) forklarer at forholdet mellom prinsipal og agent dreier seg om transaksjoner mellom to parter, hvor den ene parten er oppdragsgiver og den andre skal foreta beslutninger og handlinger på vegne av vedkommende. Av de ulike beskrivelsene av et prinsipal-agent-forhold ser vi at essensen er en relasjon mellom to parter, hvor den ene parten utfører handlinger på vegne av den andre. I teorien brukes det vanligvis en metafor om en kontrakt for å forklare relasjonen mellom de to partene (Eisenhardt, 1989). Det er vanlig i dagens moderne samfunn at aktører vil utøve beslutningsmyndighet på vegne av andre, eller at de beslutninger som tas påvirker en annens interesser til en viss grad (Hagen, 1990). Dermed er det viktig at partene har lik målstruktur, for å unngå konflikter (Busch & Vanebo, 2000). Til dette formålet kan prinsipalen ta i bruk insentiver, for å sørge for at agenten fatter beslutninger som helhetlig sett er mest hensiktsmessig, tatt alle berørte aktørers interesser i betraktning (Hagen, 1990).

2.1.1 Dobbel agentrolle

Naheem (2020) trekker i sin forskning frem at det er et problem med å implementere agentteori til bankaktivitet, da det ikke alltid inkluderer alle ansvarsområder bankene har. Tradisjonelt finner vi prinsipal-agent-forholdet i banker mellom kunden og banken, hvor kunden er prinsipalen i relasjonen og banken fungerer som agent. Grunnet voksende fokus på anti-hvitvasking og regulering har det derimot også oppstått et nytt prinsipal-agent-forhold i banker. Dette forholdet er mellom regulatoren, som er prinsipalen, og banken, som igjen opptrer som agenten (Naheem, 2020).

Naheem (2020) ser i sin studie på denne doble agentrollen som banker har fått grunnet endringer i regelverket. Fokuset på anti-hvitvasking og oppdatert regelverk som følger av dette medfører at banker nå må forholde seg til to agentroller, med henholdsvis kunden og staten som prinsipaler. Disse to rollene er i konflikt med hverandre, da regelverket tillegger bankene ansvarsområder som «Know your customer» og rapportering av mistenkelige transaksjoner, samtidig som de må opprettholde sin rolle i kunde-bank-forholdet ved å ivareta kundenes krav om privatliv og trygghet. Problemet blir derfor hvordan banken skal klare å overholde kundenes, bankenes og statens interesser på samme tidspunkt (Naheem, 2020). Av Naheems (2020) studie fremkommer det at implementering av nye regler og rutiner i banken for å etterleve regelverket skapte problemer for interessentene. Konsekvensene av regelverket for bankene er at anti-hvitvaskingsarbeidet medfører konsistente endringer i det administrative, samt økt ressursbruk, noe som er en byrde for banksektoren. For bankenes kunder betyr det høyere kostnader grunnet forsinkelser og økt informasjonsinnsamling (Naheem, 2020).

En studie gjort av Ball et al. (2020) viser at den doble agentrollen banker fikk ved implementering av regelverk grunnet anti-hvitvaskingsarbeidet skapte spenning. Spenningen oppstod mellom de aktivitetene som kreves for at de skulle kunne levere den opprinnelige tjenesten til bankkundene, og de aktivitetene som kreves av dem for å kunne utføre de nye tjenestene til myndighetene. Denne spenningen baserte seg blant annet på hvorvidt bankansatte skulle betjene kunden og generere profitt til organisasjonen, eller om de skulle rapportere mistenkelige forhold etter myndighetenes krav. Det fremkommer også av studien at det var spenning opp mot å etablere en ny enhet i banken. Denne enhetens formål er kun å overholde det nye anti-hvitvaskingsregelverket ved å utføre aktiviteter tilknyttet overvåking av kunder.

Til dette arbeidet gikk det ressurser som banken ellers kunne brukt for å oppnå kommersielle mål (Ball et al., 2020).

2.1.2 Insentiver

Insentiver i prinsipal-agent-teorien spiller en viktig rolle i utformingen av kontrakten mellom en prinsipal og en agent. Bruk av insentiver kan oppfordre agenten til å opptre mer i tråd med prinsipalens ønske og mål (Hagen, 1990). For at samarbeidet mellom en prinsipal og agent skal være effektivt, må det eksistere en kontrakt som gir gjensidige fordeler for begge parter. I det tradisjonelle kunde-bank-forholdet eksisterer dette gjennom generert profitt. Derimot mener Naheem (2020) at det er vanskelig å se hvordan det er gjensidige fordeler i regulator-bank-forholdet. Sistnevnte er basert på trusler, hvor banken enten må overholde regelverket, eller møte trusselen av retten, bøter eller å miste sin lisens. Fordelen banken får ut av dette er å unngå straff ved å overholde reglene, og dermed tape profitt på grunn av kravene satt i kunde-bank-forholdet. Alternativet er å ta valget om å ikke overholde reglene og satse på at de ikke blir tatt for det og på den måten unngå sanksjoner (Naheem, 2020). Forskning på området viser at banker synes at kostnaden ved regulering er høy (Ball et al., 2020). Hvis kostnaden som følger av implementering av regelverket øker til den grad at den er høyere enn straffen ved å ikke overholde reglene, tilsier forskningen at reguleringen ikke lenger vil prioriteres. I Pellegrina & Masciandaro (2008) studie vises det til viktigheten av insentiver. De fremhever at eksisterende sanksjoner kan gi bankene og andre finansforetak insentiver til å implementere overdreven og ubrukelig rapportering av mistenkelige transaksjoner. Dette medfører at antall MT-rapporter som oversendes myndighetene vil være høy, men kvaliteten på de vil være lav. I studien blir det også fremmet at finansielle institusjoners begrensninger krever at insentivordningen i anti-hvitvaskingsarbeidet er godt balansert. Det vil si at både straff og belønning må utformes for å redusere forskjellene mellom private aktørers kostnader og gevinsten fellesskapet får ved arbeidet. Det er derfor like viktig at myndighetene utsteder belønning for arbeidet som at det eksisterer straff for de som ikke etterlever reglene (Pellegrina & Masciandaro, 2008).

2.1.3 Opportunisme

Busch & Vanebo (2000) trekker frem ulik målstruktur som en av hovedårsakene til at agentrelasjoner er problematiske i en organisasjon. Det presiseres at i de tilfeller hvor

prinsipalen og agenten har ulik målstruktur vil det alltid finnes en mulighet for at agentens atferd og handlinger ikke vil være optimale for prinsipalen. I likhet med andre kontrakter, er kontrakten som foreligger mellom en agent og en prinsipal ufullstendig. Dette åpner for at agenten kan utøve selvstendig atferd, noe som skaper et problem hvis agenten benytter friheten til å i det skjulte fokusere og jobbe mot mål som prinsipalen ikke er klar over. Med andre ord – agenten opptrer opportunistisk (Douma & Schreuder, 2017). Agentteorien fremhever at opportunistisme er noe som kan forekomme, men ikke nødvendigvis gjør det. Hovedårsaken til at en agent opptrer opportunistisk er at samspillet mellom agenten og prinsipalen ikke er fungerende. Det eksisterer ikke en forpliktende kontrakt eller enighet om målene i den. I slike tilfeller kan samspill skifte over til motspill. Motspillet blir forsterket av det faktum at prinsipalen disponerer sanksjonsmidler for å straffe agenten dersom vedkommende ikke holder seg til kontrakten (Busch & Vanebo, 2000). Av Ball et al. (2020) fremkommer det at finansielle institusjoner, slik som banker, er forpliktet til å rapportere mistenkelige forhold til myndighetene. Hvis dette ikke blir gjort risikerer de store bøter eller påtale hvis de blir ansett som mislykkede i sin plikt til å avdekke og forhindre hvitvasking. Kostnader knyttet til ryktet, det kommersielle og det juridiske ved å ikke overholde regelverket har resultert i en eksponentiell økning i rapportering fra finansforetak (Ball et al., 2020). Hvis det legges til grunn en forutsetning om at opportunistisme vil forekomme, vil prinsipalen implementere tiltak for å forhindre dette. Siden agentteorien bygger på at opportunistisme kan forekomme, men ikke nødvendigvis gjør det, forekommer det usikkerhet angående hvem som kan opptre opportunistisk. Dermed kan ikke prinsipalen vite hvem som ville utøvd denne atferden, og tiltakene som implementeres går derfor utover alle de involverte agentene. Dette kan føre til økt motspill, som igjen kan øke mulighetene for at opportunistisme finner sted (Busch & Vanebo, 2000).

Opportunistisme blir ofte betraktet som noe negativt ut fra prinsipalens synspunkt. Likevel anslår agentteori at det finnes grunner til at atferden kan forsvares ut fra agentens ståsted, fordi det kan oppstå konsekvenser for interessentene deres. Et eksempel som trekkes frem er når agenten blir presset til å jobbe mot prinsipalens mål, hvor dette arbeidet går på bekostning av agentens interesser. Et annet eksempel er hvis prinsipalen ikke tar hensyn til mål som er viktige for agenten (Busch & Vanebo, 2000). Ball et al. (2020) sin studie viser at britiske finansforetak synes at kravene og den økonomiske byrden ved anti-hvitvaskingsregelverket er høye. Samtidig gir det bedriftene lite å tjene på arbeidet, men mye å tape (Ball et al., 2020).

2.1.4 Informasjonsproblemet

En annen årsak til at agentrelasjoner er problematiske i en organisasjon, er asymmetrisk informasjon mellom partene. De to partene har ulike oppgaver og forskjellig kobling til interessentene, som gjør at hver av de mottar informasjon den andre ikke har, eller at informasjonen er asymmetrisk fordelt (Busch & Vanebo, 2000). Douma & Schreuder (2017) forklarer at et hvilket som helst agentproblem oppstår fordi det er informasjonsasymmetri mellom prinsipalen og agenten. En slik situasjon hvor det eksisterer asymmetrisk og privat informasjon er eksempelvis når prinsipalen ikke direkte kan observere handlingene agenten utfører, men kan oppdage signaler som indikerer innsatsen fra agenten (Douma & Schreuder, 2017). Det er altså vanskelig eller kostbart for prinsipalen å vite nøyaktig hva agenten gjør (Eisenhardt, 1989). Slike tilfeller kan for eksempel være når prinsipalen har tilgang til hvor mange rapporter agenten har utarbeidet, som gir en indikasjon om innsatsen. Likevel vet han ikke om agenten arbeider produktivt, eller legger inn så mye innsats som prinsipalen egentlig krever (Douma & Schreuder, 2017).

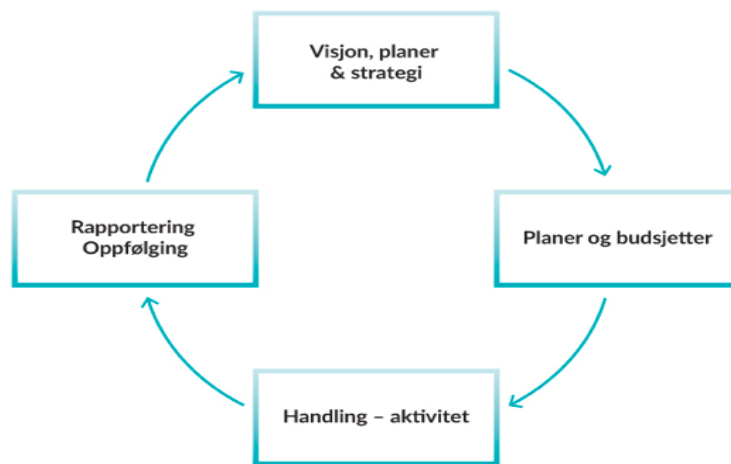
Økonomisk styring under asymmetrisk informasjon reiser et incitamentsproblem. Dette problemet eksisterer fordi enkeltaktører besitter privat informasjon om sine aktiviteter, som ikke er kjent for andre, utenforstående parter, som eksempelvis myndighetene. Dette medfører at det er utfordrende for en styringsinstans, som har manglende informasjon, å regulere organisasjonen ideelt. Uten full informasjon blir det ikke åpenbart for styringsinstansen at alle berørte parter interesser blir ivaretatt. I forbindelse med offentlig virksomhet knytter incitamentsproblemet ved implementering av økonomisk politikk og beslutninger seg til to forhold. Det første er at de som tar beslutningene og igangsetter tiltakene gjør dette i hovedsak på vegne av fellesskapet. Det andre er at myndighetene har ufullstendig informasjon om den innsatsen som aktører utøver for nettopp å bidra til fellesskapets interesser (Hagen, 1990).

2.2 Styringsteori

2.2.1 Den ideelle styringssirkelen

Som presentert i innledningen definerer Robert N. Anthony (1965, s. 32) økonomistyring som *«aktivitet i organisasjonen som tar sikte på å styre ressursbruken mot maksimering av*

overordnede mål». Den ideelle styringssirkelen blir sett på som én av mange måter å se økonomistyring på. Den fremstiller strategi, budsjett, regnskap og evaluering som fire tett sammenkoblede elementer (Pettersen et. al, 2008). Sirkelens første fase starter med mål, som kan bestå av strategier og planer. Det er dette som er planleggingsprosessen. I strategien vil tiltak for å nå målene beskrives, og videre må tiltakene formidles til vedtak i form av budsjett, som er sirkelens andre fase. Sirkelens tredje fase er gjennomføringsfasen. Denne fasen blir beskrevet som en viktig prosess, og det er her planene blir omsatt til aktiviteter. Aktivitetene vil så bli registrert i regnskapet og i prestasjonsmålene. Sirkelens siste fase består av evaluering av resultatet og oppfølging av avvik (Nyland & Pettersen, 2018).



Modell 1. «Den ideelle styringssirkel» av K. Nyland & I. J. Pettersen, 2018, *Penger og helse*, s. 48.

Styringssirkelen viser en idealsituasjon, og fasene beskrevet ovenfor bygger på antakelsen om at koblingen mellom de er formålsrasjonelle (Pettersen et. al, 2008). Det vil si at man tror at koblingene mellom målsettinger og virkemidler er problemfrie, at målene er konkrete og at det ikke eksisterer interessekonflikter. Forskning viser at sammenhengen mellom de fire fasene ikke er enkle, og at implementeringsprosessene kan gi mange utfordringer (Pettersen & Nyland, 2018). Vi skal derfor se nærmere på implementeringen av vedtaket som fastsettes i fase to, ved å ta for oss teori om iverksetting.

2.2.2 Iverksetting av vedtak

Iverksetting setter søkelyset på hva som skjer etter at politiske vedtak er fattet. Begrepet «iverksetting» fikk sitt gjennomslag i Pressman og Wildavskys bok *Implementation* fra 1973, der en av studiene de presenterte i boken resulterte i starten av en rekke iverksettingsstudier (Kjellberg & Reitan, 1995). Offerdal (2014) forteller at iverksettingsstudiene kan deles inn i tre ulike generasjoner. Der den første generasjonen består av beskrivende case-studier med få teoretiske drøftinger. Denne generasjonen av iverksettingsstudier ble i all hovedsak konkludert med at iverksetting av offentlige tiltak i det store og det hele var mislykket (Offerdal, 2014).

Annengenerasjons iverksettingsteorier innebar å utforme modeller som kunne beskrive og gi en forståelse av iverksettingsprosesser. Det ble i denne fasen skilt mellom en ovenfra-og-ned tilnærming og nedenfra-og-opp tilnærming. Ovenfra-og-ned tilnærmingen kom som følge av at vedtakets lover og regler ble sett på som utgangspunktet, og vi skal i denne oppgaven bygge studien på nettopp denne tilnærmingen. Ovenfra-og-ned tilnærmingen har av Kjellberg & Reitan (1995) fått navnet «den beslutningsorienterte»-tilnærmingen. Målet med forskning som baseres på en beslutningsorientert tilnærming er å forstå hva som bidrar til effektiv offentlig styring (Offerdal, 2005). Kjellberg & Reitan (1995, s. 139) legger til at man ved en beslutningsorientert tilnærming «søker forståelsen av hvilke elementer ved iverksettingsprosessen som bidrar eller svekker virkeliggjørelsen av den opprinnelige målsettingen». Intensjonen bak modellene i denne generasjonen var å kunne gi anbefalinger for hvordan iverksettingsprosesser burde struktureres fra toppen og ned for å oppnå lovgivernes hensikt (Winter, 2003). I den tredje generasjonen teorier ble det utviklet overdrevent strenge forskningsdesign. Iverksettingsforskerne trodde at 1990-tallet skulle bli tiåret hvor iverksettingsforskning virkelig tok av. Dette skjedde imidlertid ikke og antallet studier avtok utover 1990-tallet (Offerdal, 2014).

2.2.3 Iverksettingsmodellen til Van Meter og Van Horn

Et av de teoretiske grunnlagene i oppgaven er hentet fra Van Meter og Van Horn (1975) sin tankemodell, som har utspring i andre og tredje generasjons iverksettingsteori. Modellen deres bygger på organisasjonsteori som omhandler endring og kontroll, og virkningen av offentlig politikk. Utgangspunktet for modellen er variasjoner mellom to forhold som skal gjennomføres,

bestående av målsetting og dens tilgang på ressurser. I modellen vil man også finne fire tilleggsfaktorer som består av interorganisatorisk kommunikasjon og håndhevelse, iverksetternes handlingsvilje, trekk ved iverksettingsenheten og sosiale, politiske og økonomiske forhold (Van Meter & Van Horn, 1975). Vi har valgt å utelate variabelen som omhandler sosiale, politiske og økonomiske forhold. Dette fordi vi ønsker å avgrense oppgaven vår til å ha hovedfokuset på forholdet rundt bankene og Økokrim. Tankemodellen til Van Meter og Van Horn (1975) er innviklet. Modellen gjør ikke bare rede for variabler som påvirker iverksettingsprosessen, men også sammenhengen mellom de ulike variablene (Kjellberg & Reitan, 1995). Variablene i modellen påvirker hverandre, som vil være viktig å være oppmerksom på når analysen skal gjennomføres.

2.2.3.1 Målsettinger og håndhevelse

Van Meter og Van Horn (1975) legger vekt på at implementeringsfasen ikke starter før beslutningen er tatt og målsettingen er identifisert av beslutningstakerne. Det vil i de fleste tilfellene være vanskelig å identifisere og måle effekten av arbeidet som er gjort for å fastslå om implementeringen har vært vellykket. Dette kan være grunnet tiltakenes bredde eller den komplekse karakteren til målene. Man vil kunne finne tiltak der målene er entydige og ikke til å misforstå, samtidig som man vil finne omfattende tiltak der målsettingen er allsidig og uklar. Et resultat av sistnevnte er at aktører som har fått oppgaven med gjennomføring av tiltaket, blir overlatt til å finne klarhet i noe som kanskje aldri har vært klart. Utfallet kan variere ut fra hvordan budskapet blir tolket og kommunisert i gjennomføringsfasen. Dersom det som skal oppnås er uklart eller tvetydig, vil det gi større muligheter for misforståelser og bevisste fordreininger, men også åpne for tilpasninger (Kjellberg & Reitan, 1995). Når det kommer til håndhevelse legges det særlig vekt på teknisk rådgivning og assistanse. For å gjøre implementeringen lettere kan de overordnede hjelpe aktørene å tolke lover og retningslinjer. I tillegg vil det å bistå med fysiske og tekniske ressurser som kreves for å gjennomføre tiltaket være viktig for en god iverksetting.

2.2.3.2 Ressurser

I tillegg til å fremme formålet med vedtaket, skal beslutningstakerne også stille ressurser til rådighet som skal kunne lette administrasjonen for iverksetterne. Disse ressursene omfattes av

midler eller andre insentiver som kan oppmuntre eller tilrettelegge for effektiv gjennomføring (Van Meter & Van Horn, 1975). Uten finansielle og personellmessige ressurser er det en selvfølge at gjennomføringen av et tiltak vil ha liten sjanse til å lykkes, uansett hvor høyt tiltaket er ønsket. Det er åpenbart at ressurser vanligvis ikke strekker til da det på 1970-tallet ble innført et krav om at alle lover skal angi de administrative og økonomiske konsekvensene av tiltaket (Kjellberg og Reitan, 1995). Enhver beslutning vil føre til et ressursbehov, og de overordnede må tilse at disse ressursene er tilstede (Van Meter & Van Horn, 1975). Ressurser kan være økonomiske, personalmessige eller kunnskapsbaserte.

2.2.3.3 Interorganisatorisk kommunikasjon

Denne variabelen i tankemodellen omhandler kommunikasjonen mellom aktørene som er involvert i iverksettelsesprosessen. Van Meter & Van Horn (1975) mener at kommunikasjon internt og mellom organisasjoner er en kompleks og vanskelig situasjon. Effektiv implementering krever at iverksetterne vet hva de skal gjøre, og det er derfor viktig at målene er klare og kommunikasjonen er nøyaktig mellom alle parter. Hvis det foreligger forskjellige kilder til kommunikasjon, der det blir formidlet ulike mål og motstridende tolkninger vil iverksetterne finne det enda vanskeligere å gjennomføre iverksettingen.

2.2.3.4 Iverksetternes handlingsvilje

Det er særlig tre forhold som påvirker iverksetternes evne og vilje til å gjennomføre et tiltak: deres forståelse av det, deres godkjenning - eller avvisning - av tiltakets nytte og verdi og til sist intensiteten i denne reaksjonen (Van Meter & Van Horn, 1975). Intensiteten i reaksjonen vil definere innsatsen som kreves for at de skal iverksette beslutningen. Iverksetternes forståelse av vedtaket er avgjørende for realiseringen og særdeles viktig for hele iverksettelsesprosessen (Sabatier, 1986). Dersom aktørene viser aksept for tiltaket og innser viktigheten av det, vil de sannsynligvis utvise større vilje til å gjennomføre iverksettingen på en god måte. Aksept for tiltaket kan gi grunnlag for å prioritere iverksettingen foran andre tiltak. De kan på den andre siden være avvisende, noe som kan føre til treghet i arbeidet og en redusert innsats for å få tiltaket gjennomført (Kjellberg & Reitan, 1995).

2.2.3.5 Trekk ved iverksettingsenheten

De organisasjonsmessige trekkene ved enheten har stor betydning for hvorvidt den har nok kapasitet til at iverksettingen skal gå som planlagt. Van Meter & Van Horn (1975) har laget en liste med forslag til egenskaper som kan påvirke organisasjonens evne til iverksetting av politikk. Av denne listen med forslag er det faktorer som omhandler tilgjengelige ressurser og selve organiseringen vi vil se nærmere på videre i oppgaven. Forskerne mener også at graden av kommunikasjon og hvor åpen den er sier noe om deres evne til iverksetting, noe som følgelig også vil bli undersøkt i analysen (Van Meter & Van Horn, 1975).

2.3 Institusjonell teori

Institusjonell teori er et perspektiv som søker å forklare hvorfor organisasjoner blir mer og mer like. Eriksson-Zetterquist et al. (2014) presenterer institusjonell teori i to deler, tidlig institusjonell teori og ny institusjonell teori. Tidlig institusjonell teori går imot oppfatningen om at organisasjoner handler ut fra rasjonelle valg, og mener at organisasjoner i stedet handler ut fra hva som er passende. Ny institusjonell teori har større fokus på prosessene for institusjonalisering. Man er her blant annet opptatt av å forklare at formelle og uformelle strukturer er delvis atskilt fra hverandre og at organisasjoner innenfor et felt blir mer like hverandre med tiden, som er det vi skal gå nærmere inn på i dette delkapittelet (Eriksson-Zetterquist et al., 2014).

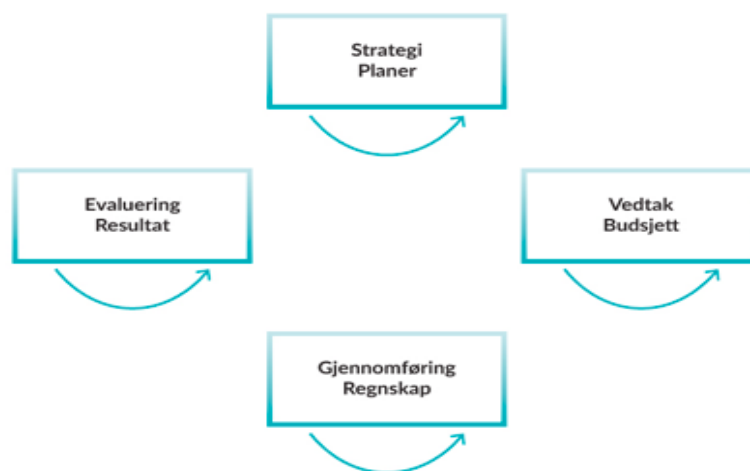
2.3.1 Isomorfisme

Homogenisering er et kjent begrep innen organisasjonsteori. Dette begrepet handler om likhet mellom organisasjoner. Et konsept som tar for seg ulike aspekter av homogenisering er begrepet isomorfisme. Isomorfisme kan beskrives som «(...) *en begrensende prosess som tvinger en enhet i en populasjon til å ligne andre enheter som møter de samme betingelsene i omgivelsene*» (DiMaggio & Powell, 1983, s. 149). Innenfor dette finner vi tre ulike former; tvingende, normativ og etterlignende isomorfisme. Tvingende isomorfisme stammer fra politisk innflytelse og problemer ved legitimitet. Den kan forekomme både ved formelt og uformelt press fra andre organisasjoner, normer og verdier. Tvingende isomorfisme kan også være en direkte respons til lover og regler fastsatt av myndighetene. Hvis det implementeres et nytt

lovverk blir de påvirkede tvunget til å følge og justere seg deretter, og på denne måten bli mer lik hverandre. Sagt på en annen måte må organisasjonene som befinner seg i samme omgivelser justere seg etter disse, som resulterer i at oppførselen stadig homogeniseres (DiMaggio & Powell, 1983).

2.3.2 Dekobling

Styringssirkelen presentert i delkapittel 2.2.1 viser en idealsituasjon der strategi, budsjett, regnskap og evaluering er tett koblet sammen. I virkeligheten kan det imidlertid forekomme brudd på disse fire koblingene. Ifølge Eriksson-Zetterquist et al. (2014) viser det seg at strukturelle elementer som planer og aktiviteter ofte er løst koblet til hverandre i den formelle organisasjonen. Videre kan Fallan & Pettersen (2016) vise til at planer som lages ikke alltid, heller sjeldent, blir omsatt i praksis. Det vil si at planene sier en ting, mens aktørene i organisasjonen gjør noe annet. Det er dette som kalles for dekobling innenfor den institusjonelle teorien. Pettersen et al. (2008) gjør rede for at styring ikke er rasjonell ved manglende koblinger. Det er med andre ord viktig med tette koblinger mellom nivåer i styringslinjen for at styringen skal fungere. Konsekvensen av manglende koblinger er at nivåene blir brutt opp i egne «verdener» som eksisterer uavhengig av hverandre (Pettersen et al., 2008). Modell 2 nedenfor viser hvordan det ser ut når det oppstår dekobling, som fører til at nivåene blir brutt opp.



Modell 2. «Styringsprosessene kan være dekoklede» av K. Nyland & I. J. Pettersen, 2018, *Penger og helse*, s. 35.

Brunsson (2002) mener at dekobling er organisatorisk hykleri, da det ikke er samsvar mellom det som blir sagt, beslutninger og handling i en organisasjon. Han forteller videre at en av årsakene til at det oppstår dekobling er at organisasjonen opplever et institusjonelt press ved at omgivelsenes krav til hva eller hvordan noe skal gjøres, ikke er i tråd med krav internt i organisasjonen. Det er nettopp slik at organisasjoner i det moderne samfunnet har rikelig med krav og forventninger. Mange av kravene som stilles er sammenfallende, men man møter også på krav som er inkonsistente, konkurrerende eller diametrale (Fallan & Pettersen, 2016; Brunsson 2002). Kravene kan handle både om hva organisasjonen skal gjøre, men også hvordan den skal gjøre det. Et resultat av dette er at organisasjonen presenterer seg på en måte som er inkonsistent fra hvordan organisasjonen egentlig fungerer (Brunsson, 2002).

3. Metode

3.1 Valg av metode og forskningsdesign

Forskningsdesign handler om å danne en plan eller en skisse for hvordan prosjektet skal legges opp, og det er i denne fasen forskeren legger grunnlaget for hele prosjektet (Mehmetoglu, 2004). Ifølge Johannessen et al. (2016) er et forskningsdesign avhengig av tre variabler; tidsperiode, utvalg og valget mellom kvantitativ eller kvalitativ forskningsmetode. Vår problemstilling gjør rede for at vi skal studere problemene som foreligger ved implementering av hvitvaskingsloven. Vi har derfor valgt kvalitativ metode ettersom vi ønsket å finne ut hvordan aktørene selv oppfatter implementeringen og hvilke problemer de møtte på. Videre har vi valgt å benytte oss av en fenomenologisk tilnærming, som brukes for å studere verden slik mennesker oppfatter den. Hovedpoenget ligger i å kunne gi en presis beskrivelse av aktørenes egne perspektiver, opplevelser og forståelseshorisont (Johannessen et al., 2016). Ved å benytte fenomenologisk tilnærming gir det oss mulighet til å utforske og beskrive aktørenes erfaring med og forståelse av problemene.

Det skilles mellom tre typer undersøkelsesopplegg; eksplorativt, deskriptivt og kausalt. Et eksplorativt design vil være hensiktsmessig å benytte når det som undersøkes er et område det eksisterer lite forskning om. Designet har til hensikt å utdype det vi vet lite om, og gir oss mulighet til å bli kjent med undersøkelsesobjektet og problemfeltet (Jacobsen, 2016). Etter et omfattende litteratursøk finner vi lite forskning gjort på samarbeidet mellom EFE i Økokrim og banker som rapporteringspliktige i Norge, og vi har på bakgrunn av oppgaven valgt et eksplorativt design. Vi vil med dette designet oppnå forståelse av et relativt ukjent problem, samtidig som det gir oss mulighet til å stille åpne spørsmål og gjør oss mer fleksible underveis hvis det må foretas endringer.

3.2 Dokumentstudier

Dokumentstudier går ut på å benytte dokumenter som er produsert til et annet formål enn det vi selv skal bruke det til (Tjora, 2021). Det blir gjerne betegnet som en kvalitativ innholdsanalyse hvor forskeren samler inn dokumenter og analyserer innholdet for å trekke

frem viktige sammenhenger og informasjon om det fenomenet vi ønsker å studere (Johannessen et al., 2016). Det er et bredt spekter av dokumenter vi som forskere kan bruke til studien, som inkluderer blant annet rapporter, nettsider, aviser og offentlige dokumenter. Jacobsen (2016) trekker frem at det er spesielt tre situasjoner hvor det egner seg med dokumentstudier: det er vanskelig å få tilgang til kildene, kilden man ønsker har taushetsplikt eller mangler tillatelse til å gi informasjon, og i studier hvor det er hensiktsmessig å benytte offentlige dokumenter. I dette forskningsprosjektet kan det være vanskelig å få tak i alle kildene som synes å være relevante informanter. Dette fordi det omfatter et stort system, hvor det inngår mange aktører. De informantene som er relevante for undersøkelsen er i hovedsak ledere og sjefer for anti-hvitvask i banker, Økokrim, politiet og Finanstilsynet, samt andre tilknyttede organ. Selv om vi har lyktes med å innhente et stort utvalg av disse, er det likevel flere vi ikke har fått tak i, som eksempelvis fra Finanstilsynet. Dermed er det hensiktsmessig å tillegge empiri fra dokumenter hvor disse personene har uttalt seg.

Med tanke på at problemstillingen indikerer at det er nødvendig med informasjon fra det offentlige, blir det følgelig benyttet offentlige dokumenter som blant annet et referat fra et stortingsmøte. Her ser vi også at Jacobsens (2016) tredje punkt er relevant for prosjektet. Det vil være hensiktsmessig å benytte offentlige dokumenter i studien, da vi ikke bare får innsikt i hva disse ulike myndighetsorganene har sagt, men også hva de faktisk har foretatt seg. I tillegg til slike dokumenter tar vi også i bruk flere artikler fra Dagens Næringsliv. Artiklene tar for seg flere av de samme problemstillingene, men fra ulike synspunkt og aktører. Dette inkluderer blant annet tidligere anti-hvitvaskingssjef i DNB Roar Østby, Konsernsjef i SpareBank 1 SMN Jan-Frode Janson og professorene Jon Petter Rui og Tina Søreide. Deres innsikt i temaet både tilfører ny informasjon og bekrefter mye av det intervjuobjektene har uttalt.

3.3 Intervju

Jacobsen (2016) beskriver intervjuet som den vanligste formen for datainnsamling innen kvalitativ metode. En av de mest utbredte formene for intervju er såkalte dybdeintervjuer. Denne intervjuformen gir informanten rom til å reflektere over de meninger og erfaringer vedkommende har, knyttet til temaet eller spørsmålet det dreier seg om (Tjora, 2021). Dette medfører at det er svært lite begrensninger på hva informanten kan si og dermed gi av informasjon, som gjør den godt egnet når det er få enheter som skal studeres (Jacobsen, 2016).

Forskningsprosjektet vårt avhenger av å få frem synspunkter, fortolkninger og holdninger hos de enkelte aktørene involvert i anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge. For å få dette frem valgte vi derfor dybdeintervju som datainnsamlingsmetode. På denne måten kunne vi ha et personlig intervju med hver enkelt informant fra de ulike aktørene vi studerer. Av dette fremkom det et spekter av forskjellige synspunkter og holdninger til ulike utfordringer som eksisterer, som tillot oss å diskutere problemstillingen fra flere vinkler.

Man kan utføre intervjuer på ulike måter. Tradisjonelt gjennomføres de ansikt-til-ansikt mellom forskeren og informanten. De siste årene har derimot åpnet for nye løsninger, ved bruk av teknologi (Jacobsen, 2016). Grunnet pandemien som blant annet foregikk våren 2021, var mulighetene for intervjuer ansikt-til-ansikt svært begrenset. Vi valgte derfor å benytte oss av en teknologisk løsning, og gjennomførte alle intervjuene våre over Teams. Denne kanalen tillot oss å benytte video, slik at vi fremdeles kunne se, høre og snakke med informantene. Det er gjerne flere fordeler ved å intervju informantene i person, som for eksempel muligheten til å se kroppsspråk og å bygge tillit. Derimot måtte vi gjøre det beste ut av situasjonen, og fikk gjennomført intervjuene etter den mest fordelaktige løsningen på det aktuelle tidspunktet.

3.3.1 Utvalgsstørrelse og informanter

I kvalitative forskningsprosjekter velges informanter strategisk for å gi reflekterte uttalelser om det temaet som studeres. Det er derfor i slike studier ikke et mål om generalisering (Tjora, 2021). Grunnen til dette er at hensikten med kvalitative studier er å tilegne seg kunnskap om det fenomenet som studeres og konteksten det befinner seg i, noe som krever en større forståelse for hvilke kunnskaper informanten besitter (Johannessen et al., 2016). Kvalitativ metode innebærer at utvalget er basert på forskningens mål og informantene blir plukket ut basert på kriterier som muliggjør at forskningsspørsmålet blir besvart. Altså vil problemstillingen og de tilhørende forskningsspørsmålene gi en indikasjon om hvem som må inngå i utvalget (Bell et al., 2019).

Problemstillingen «*Hvordan kan vi forklare at det foreligger problemer hos banker og Økokrim ved implementering av hvitvaskingsloven i 2018?*» gir umiddelbart en indikasjon om at både banker og Økokrim må inngå i prosjektets utvalg. Økokrims egen avdeling for hvitvasking, EFE, har Sven Arild Damslara som leder. Basert på stillingen hans er det naturlig å anta at

vedkommende besitter mye kunnskap om feltet som studeres. En hovedregel i kvalitativ metode er at utvalget må begrenses, da både gjennomføring og bearbeiding av intervjuene er tidkrevende. Samtidig må dataen man får av informantene være av god kvalitet til det videre arbeidet med tolkning og analyse (Dalen, 2013). Av denne grunnen så vi det derfor hensiktsmessig å kun benytte Damslorå som kilde til Økokrims synspunkter. Når det gjelder bankene som informanter så vi det nødvendig å benytte flere enn kun én kilde. Dette fordi de kan ha ulik kunnskap og opplevelse av systemet for anti-hvitvasking i Norge. Likevel må utvalget begrenses av ressurs- og kvalitetsmessige årsaker. Hvis man gjør for mange intervjuer kan man risikere å samle inn en overveldende mengde data, som gjør at tolkningen og analysen ikke blir sammenhengende (Brinkmann & Tanggaard, 2012). Utvalget av banker endte derfor på 3 objekter. Antallet gir rom for ulike synspunkter, og er likevel ikke for stort til å gi et for omfattende datagrunnlag.

Som det fremkommer av innledningen, er også politiet en av de sentrale aktørene i arbeidet mot hvitvasking. Det er dette organet som har ansvar for å videre etterforske anmeldelser og gi resultater i form av straffeforfølgelse og domfellelser. De har et tett samarbeid med Økokrim, og herunder EFE, noe som gjør at også politiet blir en viktig informant i studien. For å igjen ikke få et for omfattende datasett, begrenset vi også her antallet til ett intervjuobjekt. Vedkommende ønsker å forbli anonym.

Utover bankene, Økokrim og politiet tok vi også kontakt med stortingsrepresentant Kari Kaski. Bakgrunnen for å inkludere henne i utvalget var interpellasjonen hun holdt på stortingsmøtet i januar 2020. Kaski besitter mye kunnskap om anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge, og har vært i kontakt med både banker og Økokrim angående dette tidligere. Ved å benytte Kaski som informant, som tidligere har kritisert anti-hvitvaskingsarbeidet i interpellasjonen, fikk vi tilført flere synspunkter til oppgaven. Hun ga både innsikt i kritikken rettet mot Økokrim i forbindelse med håndtering av rapporter oversendt fra bankene, samt synspunktet til en som sitter i Stortinget, som også er en viktig del av systemet for anti-hvitvasking i Norge. Nærmere beskrivelse av de enkelte informantene følger i vedlegg 6.

Det var også ønskelig å få tak i en informant fra Finanstilsynet til å uttale seg i forbindelse med problemstillingen, da de innehar en viktig rolle som tilsynsmyndighet for bankene. Det var ikke mulighet for Finanstilsynet å disponere en informant til intervju.

Intervjustatistikk

Personer	Sted	Tidspunkt	Lengde	Respondent
1	Digitalt over Teams	18. mars 2021	56 min	Informant fra EFE
2	Digitalt over Teams	19. februar 2021	27 min	Informant fra Stortinget
3	Digitalt over Teams	16. mars 2021	36 min	Informant fra politiet
4	Digitalt over Teams	5. mars 2021	65 min	P1
5	Digitalt over Teams	12. mars 2021	64 min	P2
6	Digitalt over Teams	11. mars 2021	49 min	P3

3.3.2 Intervjuguide og gjennomførelse av intervjuer

En stor del av forberedelsen til et intervju er å utforme en intervjuguide. Denne brukes til gjennomførelsen av intervjuet, og skal omfatte temaer og spørsmål som sammen dekker de mest sentrale områdene studien fokuserer på (Dalen, 2013). Johannessen et al. (2016) trekker frem at en viktig del av et intervju er at forskeren innledningsvis presenterer seg selv og prosjektet. Intervjuguiden vi utarbeidet starter derfor med en generell introduksjon av forskerne, som inneholder navn, utdanning og hjemsted. Videre presenteres årsaken til at vi ønsker vedkommendes deltakelse i intervjuet, samt en beskrivelse av de temaer samtalen vil omhandle. I tillegg gis det en kort beskrivelse av teoriene disse spørsmålene bygger på. Det fremkommer også en forklaring på hva dataene skal brukes til i oppgaven og muligheten informantene har til å velge å forbli anonym i sluttresultatet. Det presiseres at data som samles inn skal benyttes til drøfting av problemstilling opp mot nevnt teori og tidligere forskning gjort på dette teamet. Det siste som nevnes før intervjuet igangsettes er retten de har til anonymitet. Nærmere beskrivelse av introduksjonen er å finne i vedlegg 1-4.

Etter introduksjonen av forskerne og prosjektet startet vi intervjuet. Dalen (2013) trekker frem «traktprinsippet» som en mulig tilnærming til en intervjuguide. Dette innebærer at man begynner med å stille mer generelle spørsmål, og ikke går rett på det som gjerne kan være mer sentralt og følelseladd (Dalen, 2013). Intervjuguiden ble utformet etter dette prinsippet, og startet med en kort introduksjon av informantene, og gikk deretter videre på temaet

«situasjonsbeskrivelse». Spørsmålene som stilles under det første temaet er mer generelle og gir et overblikksbilde heller enn mer inngående og følelsesmessige svar. Etter at disse spørsmålene er gjennomgått, går man videre til neste tema. Generelt sett startet hvert tema med et mindre sentralt spørsmål, i tråd med «traktprinsippet». I noen tilfeller gjorde det derimot ikke det, som eksempelvis under temaet “interessenter” i bankinformantenes intervjuguide. Grunnen til det er at dette temaet var langt inn i intervjuet, og tilliten forhåpentligvis var etablert på dette tidspunktet. Med tanke på at informantene vi intervjuet i prosjektet har forskjellig bakgrunn, med unntak av de ulike bankinformantene, måtte vi utarbeide intervjuguider til hver enkelt basert på informasjonen vi antok at vedkommende besitter. Dermed vil temaer og spørsmål variere ut fra hvem vi snakker med, som man kan se av vedlegg 1-4.

Ved et delvis strukturert intervju er intervjuguiden utgangspunktet for gjennomførelsen, men det er ikke tilfellet at den nødvendigvis blir fulgt til punkt og prikke i samtalen. Man er med andre ord fleksibel og kan bevege seg mellom spørsmål (Johannessen et al., 2016). Med tanke på at dette prosjektet avhenger av informanter fra flere organer, både i privat og offentlig sektor, var det sannsynlig at det fremkom forskjellige poenger og motstridende synspunkter om de temaer som ble trukket frem. Dermed var det nødvendig med relativt åpne spørsmål for å gi informantene rom til å få frem akkurat deres synspunkt på spørsmålene vi stilte i intervjuet. Det var derfor naturlig med et delvis strukturert intervju, slik at vi kunne tilpasse videre spørsmål etter hva informantene ga av informasjon. Det var også viktig å ta i betraktning hvilke informanter vi benyttet oss av. Intervjuer av ledere, politikere eller andre mennesker i lignende posisjoner er ofte vant til å slike situasjoner, som kan bety at de har såkalte «ferdiggenererte svar». Dette gjør behovet for oppfølgingsspørsmål enda viktigere, for å forsøke å komme seg unna disse (Tjora, 2021). Dette tydeliggjør behovet for et delvis strukturert intervju, og viktigheten av muligheten for oss som forskere samt intervjuobjektene til å gå utenom intervjuguiden. Gjennom intervjuet ble dette praktisert ved flere tilfeller. Mange av informantene kom med utfyllende svar og gikk ofte utenom spørsmålet som ble stilt og det aktuelle temaet. Dette krevde at vi måtte omstille oss underveis i samtalen. I flere tilfeller måtte vi hoppe fra tema til tema, istedenfor å følge den oppsatte planen. Det ble naturlig å stille andre oppfølgingsspørsmål som gikk utenom intervjuguiden, samt å utelate enkelte spørsmål informantene allerede hadde inkorporert svar på andre steder i intervjuet.

3.3.3 Svakheter ved metoden

Når man gjennomfører kvalitative intervjuer må man også ta i betraktning de potensielle fallgruvene ved metoden. Tjora (2021) understreker viktigheten av tillit mellom forskeren og informanten, spesielt i studier som undersøker sensitive temaer, noe systemet for anti-hvitvasking i Norge er. Det omhandler kriminalitet, og mye av det vi studerer i prosjektet handler om hvorvidt aktørene følger loven. Dette er sensitivt ved at det medfører konsekvenser dersom tilfellet er at de ikke følger reglene. Hvis det ikke er bygget opp nok tillit mellom forskeren og informanten er det derfor mulig at vedkommende ikke vil gi oppriktige svar, noe som følgelig svekker studiens reliabilitet. Det blir da et tilfelle av at informanten uttaler det som anses som «riktige svar» fremfor det som er de faktiske opplevelsene og meningene rundt det gitte temaet (Bell et al., 2019). Tilliten mellom informanten og forskeren er dermed essensielt i denne studien, da fortrolighet fører til at den nødvendige informasjonen blir delt. Et tiltak vi gjorde for å unngå å kun få «riktige svar» var å anonymisere bankinformantene, som etter vår mening er de som står i mest fare for konsekvenser dersom de oppgir informasjon som utleverer dem ved å ikke etterleve regelverket. Ved å bli anonymisert kan de derfor føle seg trygge på at de kan fortelle oss deres faktiske meninger og erfaringer rundt aktuelle temaer, og ikke bli straffet for det.

En annen utfordring man må ta hensyn til er tolkning av datamaterialet. Brinkmann & Tanggaard (2012) sier at muntlig språk er svært forskjellig fra det skrevne ord, og transkribering krever derfor en oversettelse. Når dette gjøres vil noe informasjon gå tapt, som kan føre til tolkningsproblemer. Vi som forskere skal under intervjuet stille spørsmål til informanten som vedkommende hører, tolker og svarer på, og som vi igjen tolker. Dette vil alltid medføre en risiko ved at informanten kan tolke spørsmålet feil, og at forskerne videre kan feiltolke svaret. Når det deretter skal transkriberes, vil om mulig enda mer informasjon gå tapt i prosessen. I et forsøk på å unngå informasjonstap har vi blant annet benyttet en rekke sitater i empirien. Dette vil styrke oppgavens pålitelighet ved at informantene kommer direkte til uttrykk. Her er det også viktig at sitatene blir tolket korrekt, og et annet tiltak vi derfor gjennomførte var å drøfte oss imellom for å forsikre at vi tolket det informantene hadde sagt konsistent og riktig.

3.4 Forskningsetikk

Ved gjennomføring av ethvert forskningsprosjekt, må man foreta etiske vurderinger. Dette fordi undersøkelser av samfunnsvitenskapelig art vil ha konsekvenser, både for samfunnet, men også for informantene man innhenter informasjon fra (Jacobsen, 2016). I slike tilfeller må man derfor gjøre vurderinger om hva vi kan og ikke kan gjøre mot hverandre. Etikk og studier henger tett sammen, spesielt i forbindelse med samfunnsforskning. Dette fordi det involverer mennesker, da spesifikt denne relasjonen mellom forskeren og den som studeres. I kvalitativ metode gjør man ofte observasjoner, intervjuer eller eksperimenter, noe som omfatter enkeltpersoner. Det man her må ta i betraktning er hvordan disse personene blir berørt (Johannessen et al., 2016). Et av de viktigste grepene vi tok i forbindelse med etikk i forskningen er at prosjektet ble meldt inn til NSD før datainnsamlingen begynte. Dette foreligger det krav om, og det er med på å beskytte informantene i prosjektet. Videre beskrives det i mer detalj hvordan vi har jobbet med etikk i oppgaven.

3.4.1 Uformelle krav

Tjora (2013) påpeker viktigheten av etiske betraktninger til ulike datagenereringsmetoder. Siden kvalitativ forskning som oftest innebærer direkte kontakt med informanten, må det ligge til grunn noen krav for hvordan forskerne må oppføre seg. Slike situasjoner går rett på sak og ofte inn i informantens liv og kan omfatte sensitive temaer, noe som setter høyere krav til forskernes oppførsel. Her kan man trekke inn aspekter som respekt, gjensidighet, tillit og konfidensialitet. Dette er faktorer som vil påvirke kommunikasjonen mellom forsker og informant (Tjora, 2013). Det er viktig å ha god kommunikasjon med informantene, og spesielt viktig med respekt og tillit i dette tilfellet hvor informantene kan få konsekvenser ved at informasjon de utgir blir offentliggjort. Det var dermed viktig at vi gjennom hele prosessen, fra rekruttering til avslutning av prosjektet, viste at vi respekterer deres situasjon. Dette ble forsøkt fremhevet til informantene både ved første kontakt, i form av informasjon om samtykke og anonymisering, samt i selve intervjuet. Det ble også lagt vekt på respekt under gjennomføringen av intervjuet ved at vi ikke avbrøt informantene, eller uttrykte noen form for uenighet med deres meninger. Det er viktig at de føler at de kan snakke fritt uten at vi som intervjuere trekker inn egne meninger rundt temaet.

3.4.2 Samtykke

I tillegg til slike uformelle krav, er det også formulert formelle krav til etikk i samfunnsforskning. Disse kommer av Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora, eller NESH. Krav til etikk ifølge NESH er som følger:

«Når forskningen omhandler personopplysninger, må forskeren både informere og innhente samtykke fra dem som deltar i forskningen eller er gjenstand for forskning. Samtykket må være fritt, informert og uttrykkelig» (Kalleberg, 2006, s. 14).

Av dette kravet kan vi se at samtykke står sentralt når det kommer til etikk i forskningsprosjekter som omfatter informanter man som forsker har direkte kontakt med. Tjora (2013) presiserer at uavhengig om studiens informanter har fått opplyst at de har retten til å trekke tilbake sitt samtykke til enhver tid, eksisterer fremdeles muligheten til at de ikke vil gjøre dette selv om det egentlig er ønskelig. Grunnen er at de ikke ønsker å svikte forskerne eller prosjektet. Dette er noe man må ta i betraktning under datainnsamlingen, i vårt tilfelle intervju. I forkant av intervjuet ble det utsendt en samtykkeerklæring til hver av respondentene, som informerer om disse rettighetene. Denne ble utarbeidet etter NSD sin egen mal. Det er likevel viktig å påminne informantene om denne muligheten konsistent gjennom prosessen. Vi valgte å informere deltakerne på slutten av intervjuet om at de til enhver tid kan kontakte oss for spørsmål eller for å trekke samtykket.

Under selve intervjuet kan det også fremkomme informasjon fra informanten som vedkommende i ettertid skulle ønske at han eller hun ikke hadde oppgitt (Tjora, 2013). I slike tilfeller er det viktig at informanten har muligheten til å trekke tilbake sitt utsagn. For å forsikre oss om at informantene i studien ikke skulle føle på dette, gjorde vi de oppmerksom på slutten av intervjuet at de kunne få tilsendt transkripsjonen slik at de kunne kontrollere at den informasjonen de hadde oppgitt stemte overens med det de mente, og det de ville oppgi av informasjon. Derfra kunne de gi tilbakemeldinger og eventuelt korrigere eller trekke tilbake noe de hadde sagt. I noen tilfeller ville informanten få det tilsendt, mens andre valgte bort denne muligheten, og var bestemt på å stå for det de hadde sagt. Til de som ikke valgte å få transkripsjonen tilsendt presiserte vi at muligheten fremdeles er til stede, og at den ville være der gjennom hele prosjektet.

3.4.3 Anonymisering

I 2001 ble personopplysningsloven innført, noe som medførte meldeplikt for prosjekter som behandler personopplysninger med hjelp av elektroniske hjelpemidler. Dette betyr at prosjektet må meldes inn til Datafaglig sekretariat knyttet til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, forkortet NSD (Dalen, 2013). Siden prosjektet benytter intervju som datainnsamlingsmetode, hvor vi behandler informantenes personopplysninger, var dette følgelig noe vi måtte gjøre. NESH har som nevnt utarbeidet retningslinjer i forbindelse med forskningsetikk (Dalen, 2013). Dette omfatter et bredt spekter, men spesielt kravet til konfidensialitet er relevant for studien. NESH sitt krav til konfidensialitet lyder som følger:

«Forskeren skal som hovedregel behandle innsamlet informasjon om personlige forhold konfidensielt og fortrolig. Personlige opplysninger skal vanligvis være aidentifisert, mens publisering og formidling av Forskningsmaterialet vanligvis skal være anonymisert» (Kalleberg, 2006, s. 16).

Dette kravet fra NESH er en viktig del av meldeskjemaet til NSD. De er opptatt av at opplysningene blir oppbevart på et trygt sted, og man må redegjøre for nøyaktig hvor man lagrer disse. Det er like viktig i skjemaet at man redegjør for tilintetgjørelsen av opplysningene. Man må melde inn hvordan dette skal gjennomføres, samt på hvilket tidspunkt det kommer til å skje. Dette er følgelig noe vi oppga i meldeskjemaet, og da NSD stiller strenge krav til dette, er godkjenningen av innmeldingen noe vi anser som anerkjennelse for at vi har behandlet personopplysningene til våre informanter i tråd med NESH sine krav.

Det er klart en viktig del av prosjektet at man unngår at informantene kan bli gjenkjent. I mange tilfeller kan forskeren stå overfor et dilemma i slike situasjoner. Forskeren har et ønske om å tillegge studien troverdighet ved å fremstille informasjonen på en viss måte, samtidig som man må ta hensyn til anonymiseringen informanten krever (Dalen, 2013). Dette problemet ble i stor grad unngått i studien, da de personene med størst risiko for gjenkjennbarhet ikke ønsket å bli anonymisert. Eksempelvis avdelingsleder for EFE, Sven Arild Damslora, kunne utgjort slik risiko. Å anonymisere banker er derimot enklere, da det finnes over 100 av dem i Norge. Ved å ikke spesifisere enkelte kjennetegn ved banken er det derfor ikke mulig å identifisere den. Det

var dermed lite problematisk å imøtekomme bankenes krav og rett til konfidensialitet og anonymisering.

3.5 Kvalitetssikring

3.5.1 Reliabilitet

Reliabilitet, altså studiens pålitelighet og troverdighet, knytter seg til undersøkelsens data. Det vil si hvilke data som blir brukt, hvordan man samler inn data og hvordan man bearbeider den. Det understrekes av Johannessen et al. (2016) at kvalitative forskningsprosjekter bærer preg av at forskerne tolker samtalen og informasjonen som fremkommer av den ulikt, og at det derfor ikke er mulig at en annen forsker kan gjøre nøyaktig den samme studien. Det som bidrar til studiens pålitelighet og troverdighet er derfor at man gir en utfyllende beskrivelse av både prosessen og konteksten bak prosjektet til personen som leser den (Johannessen et al., 2016).

For å styrke påliteligheten og troverdigheten til denne studien har vi gjengitt alle valg vi har tatt i forskningsprosessen. Det har blant annet vært viktig å se på svakheter som kan forekomme i prosessen, samt gi gode begrunnelser for valg som er tatt. Reliabilitet har blitt nevnt tidligere i dette kapitlet, da vi så på svakheter ved datainnsamlingsmetoden intervju. Det ble fremhevet at studiens reliabilitet kan svekkes ved at informantene oppgir såkalte “riktige svar” fremfor de faktiske meningene vedkommende har. Som forklart tidligere har vi gjort tiltak som innebærer anonymisering og gjentatte påminnelser om samtykke for å unngå dette. Derimot kan vi ikke si med sikkerhet at dette faktisk har blitt unngått.

Tjora (2013) fremhever at bruk av lydopptak gjør at forskeren får mulighet til å trekke frem direkte sitater fra informanten. Dette er noe som vil kunne være med på å styrke prosjektets pålitelighet, og vi benyttet oss derfor av lydopptak under intervjuene i studien. Innledningsvis i intervjuet spurte vi om lydopptak var akseptabelt, hvor samtlige svarte ja. Vi satte deretter på lydopptak, utenfor synsvidde til informantene. At informantene ikke kunne se opptakeren tror vi gjorde at de ikke følte ubehaget av å bli tatt opptak av. Vi ser det derfor i denne sammenheng som en styrke at intervjuene foregikk over digitale plattformer, slik at vi kunne unngå negative reaksjoner. Lydopptakene har gjort at vi har fått muligheten til å trekke direkte sitater fra informantene ut i analysedelen av oppgaven, og på denne måten styrke studiens pålitelighet.

3.5.2 Validitet

Validitet handler om *«i hvilken grad våre observasjoner virkelig avspeiler de fenomener eller variabler som interesserer oss»* (Pervin, 1984, s. 48). Validitet deles ofte inn i intern og ekstern gyldighet. Intern gyldighet handler om hvorvidt data vi samler inn i undersøkelsen, altså empirien, faktisk understøtter de konklusjoner vi trekker. For å undersøke den interne validiteten i studien kan man benytte den såkalte «tretrinnsraketten». Denne modellen tar for seg tre spørsmål man kan se en studie i lys av. Av disse spørsmålene skal vi ta for oss de følgende: om informantene har gitt en sann beskrivelse av virkeligheten, og om tolkningen og gjengivelsen forskeren gjør av den innsamlede dataen er riktig (Jacobsen, 2016).

Det første spørsmålet, om informantene har gitt en sann beskrivelse av virkeligheten, kan ses i dybden ved å stille seg selv spørsmålet: har vi fått tak i de riktige intervjuobjektene? Gode kvalitative undersøkelser krever at man får tak i rett data, og denne dataen må komme fra rett sted (Jacobsen, 2016). I forbindelse med denne studien kan man både si at informantene er gode kandidater, samtidig som man må være kritisk til utvalget. Vi er trygge på at kandidatene er relevante ettersom det er personer som besitter mye kunnskap på området omhandlende anti-hvitvask. Det er enten avdelingsledere eller sjefer for anti-hvitvaskingsarbeidet i banker, Økokrim og politiet. Derimot kan man ikke være helt trygg på at informasjonen de kommer med faktisk reflekterer virkeligheten. Dette fordi det er en alvorlig tematikk som omfatter kriminalitet og dermed også i stor grad konfidensialitet. Det er derfor mye informasjon som ikke kan avsløres til det offentlige, i frykt for at det kan bli brukt mot dem. Samtidig omhandler studien i hovedsak samarbeidet mellom aktørene og eventuelle problemer som foreligger, noe som kan være lettere å snakke om enn rutiner de har innad i organisasjonen for å bekjempe hvitvasking.

Det andre spørsmålet er som nevnt hvorvidt forskerens tolkning og gjengivelse av den innsamlede dataen er riktig. Analysen av data innebærer at man som forsker velger bort enkelte detaljer, komprimerer og systematiserer datagrunnlaget, og tilfører dette til en spesifikk sammenheng. Dermed driver forskeren stadig lenger vekk fra kildene til dataen. Her oppstår faren med at man tillegger forskerens egne meninger, noe som kan forsøkes unngått ved å re-analysere datamaterialet (Jacobsen, 2016). Et tiltak vi gjorde for å undersøke om vi hadde tolket og gjengitt dataen riktig, knytter seg til kategoriseringen. For at vi skulle komme frem til

gyldige resultater måtte vi dele inn analysen og dermed datamaterialet i riktige kategorier. En test av intern validitet var dermed å se om vi begge kom frem til de samme kategoriene. Da empirien var ferdig analysert satt vi to forskerne derfor hver for oss og kategoriserte dataen. Det vi avdekket var at vi i stor grad kom frem til samme resultat, noe som kan være med på å styrke prosjektets validitet.

Ekstern gyldighet handler om overførbarhet, altså hvorvidt resultatene fra studien kan overføres til andre sammenhenger. For at vi skal kunne overføre funn fra én sammenheng og over i en annen må det vi har undersøkt også være representativt for den sammenheng vi vil overføre det til (Jacobsen, 2016). Generalisering i kvalitative studier skiller seg fra annen forskning ved at man ikke har grunnlag til å si at konklusjonene gjelder for en hel populasjon. Derimot kan det gjelde for andre enheter i samme situasjon, og andre enheter i en lignende situasjoner (Jacobsen, 2016). I dette forskningsprosjektet kan vi ikke generalisere resultatene til andre situasjoner, ettersom det situasjoner omfatter andre land. Dette fordi det er ulike retningslinjer og forutsetninger for hvordan arbeidet utføres i ulike land. Vi kan derimot si at det er relevant for situasjonen i Norge og muligens kan generaliseres til å gjelde for alle banker. Dette er det også vanskelig å trekke konklusjoner om, da vi i studien har avdekket at synspunktene til informantene fra de ulike bankene varierer på visse punkter. Derimot er det visse aspekter samtlige var enige om, og som derfor kan generaliseres.

4. Empiri

4.1 Rammebetingelser/kontekstbeskrivelse

Vi skal i dette delkapittelet gjøre rede for rammebetingelser vi mener er nødvendig å være kjent med for å forstå aktualiteten av studien. Her gjør vi rede for hva hvitvasking er, og har også valgt å inkludere hvordan hvitvasking gjennomføres i praksis for å kunne forstå omfanget bedre. Vi skal videre gjøre rede for hvordan hvitvaskingsloven er utformet, og hvorfor hvitvasking er en trussel for samfunnet. Mot slutten skal vi synliggjøre de ulike myndighetsorganene som spiller en viktig rolle i anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge, og avslutningsvis redegjøre for bankenes rolle, samt de viktigste endringene hvitvaskingsloven medførte for dem. Vi har valgt å inkludere denne delen fordi vi mener at kunnskap om de ulike organene og deres rolle i arbeidet er nødvendig for å forstå hvordan det hele henger sammen, og dermed hvorfor de er avhengige av hverandre for å kunne gjennomføre deres arbeidsoppgaver på en tilfredsstillende måte.

4.1.1 Hva er hvitvasking?

Fenomenet hvitvasking har eksistert så lenge eiendomsrett og andre rettigheter har vært objekt for regulering i et rettssystem (Høgberg & Stridbeck, 2008). Avdekking av økonomisk kriminalitet anses som svært vanskelig fordi forbrytelsen forsøkes å holdes skjult. Hvitvasking innebærer å utføre aktiviteter som på ulike måter bidrar til å sikre utbyttet fra straffbare handlinger ved å skjule hvor det blir av eller hvem som har disposisjon over midlene (Økokrim, 2019b). Utbyttet fra en straffbar handling kan være penger generert fra organisert kriminalitet som eksempelvis skatteunndragelse, narkotikakriminalitet, ran, korrupsjon og underslag, og er alltid knyttet til annen type kriminalitet (Bamle & Bru, 2019). Banknæringen er den tradisjonelle arenaen for hvitvasking av penger, og som dørvokter for det legitime økonomiske systemet spiller bankene en avgjørende rolle når det gjelder forebygging, påvisning og rapportering av denne kriminaliteten (Zimiles, 2004; Høgberg & Stridbeck, 2008).

For at kriminelle skal kunne dra nytte av de ulovlige midlene uten å vekke mistanke, må utbyttet innlemmes i den legale økonomien (Økokrim, 2019b). Det er gjort flere forsøk på å forklare fenomenet hvitvasking gjennom ulike modeller, der den mest brukte modellen er den såkalte

trefasemodellen (Rui, 2012). De tre ulike fasene i modellen er plasseringsfasen, tilsløringsfasen og integrasjonsfasen. I plasseringsfasen møter verdier fra en straffbar handling finanssystemet. Dette kan eksempelvis være penger som settes inn på en bankkonto (Rui, 2012). Det er også i denne fasen det foreligger størst fokus på avdekking, og hvor hvitvasking lettest kan oppdages (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Tilsløringsfasen er fasen der pengene flyttes fra kontoen for å utydeliggjøre forbindelsen mellom pengene og den straffbare handlingen. Dette gjøres ofte ved å flytte pengene til flere kontoer eller ved å utføre finansielle investeringer (Rui, 2012). Når plasseringsfasen og tilsløringsfasen er gjennomført er det skapt et legitimt grunnlag for midlenes opprinnelse, som kan tas i bruk av den kriminelle i den siste fasen, integrasjonsfasen. Når midlene har nådd denne fasen er det redusert sannsynlighet for at det blir oppdaget at midlenes opprinnelse stammer fra straffbare handlinger, det er derfor avgjørende at forsøket på hvitvasking blir oppdaget før integrasjonsfasen (Bamle & Bruu, 2019).

4.1.2 Hvitvaskingsloven

I hvitvaskingslovens §1 som omhandler lovens formål blir det redegjort for at formålet med loven er å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering (Hvitvaskingsloven, 2018, §1). Den nye hvitvaskingsloven skulle oppdatere norsk regelverk i tråd med den internasjonale utviklingen. Lovens formål ble her utvidet til å skulle “(...) beskytte det finansielle og økonomiske systemet samt samfunnet som helhet ved å forebygge og avdekke at rapporteringspliktige brukes eller forsøkes brukt som ledd i hvitvasking eller terrorfinansiering” (Waldjac, 2019, s. 16). Loven gjelder for rapporteringspliktige selskaper som er etablert i Norge, og vil også gjelde for filialer av utenlandske selskaper som er rapporteringspliktige. Det fremkommer tydelig i §4 i hvitvaskingsloven hvilke bransjer og yrker som er underlagt loven (Hvitvaskingsloven, 2018, §4).

Norge er forpliktet til å følge EUs hvitvaskingsdirektiver gjennom EØS-avtalen, og Norge har derfor utarbeidet loven med tilhørende hvitvaskingsforskrift i samsvar med anbefalingene fra FAFT og EU sitt fjerde hvitvaskingsdirektiv (PWC, 2019). Det fjerde hvitvaskingsdirektivet bygger på det tredje, samtidig som det implementerer FAFT sine reviderte anbefalinger som har ført til en enda mer målrettet og fokusert risikobasert tilnærming (Waldjac, 2019). Ved loven har Finanstilsynet utarbeidet et veiledningsdokument på 90 sider som bankene er pliktige å være oppdatert på. Veilederen ble tilgjengeliggjort 31. mai 2019 (Finanstilsynet, 2019c).

4.1.3 Hvorfor hvitvasking er en trussel mot samfunnet

Ifølge Rui (2012) er hvitvasking selve drivstoffet for organisert kriminalitet. Hadde ikke primærforbrytelsen eksistert, ville vi ikke hatt utbytte fra kriminelle handlinger. Hvitvasking genererer annen kriminalitet, og det er derfor naturlig å si at det overordnede formålet ved å bekjempe hvitvasking er å bekjempe organisert kriminalitet. For at de kriminelle skal kunne fortsette sitt virke under radaren kan hvitvasking også resultere i korrupsjon, trusler, vold og utpressing (Rui, 2012). Vinningen fra økonomisk kriminalitet benyttes ofte til å finansiere ytterligere og mer omfattende kriminalitet. Søreide (2013) påpeker at det er vanskelig å gjøre en beregning på hvor universelt et problem som hvitvasking er, ettersom verken dommer, oppslag i media eller antall saker som er innmeldt gir oss et godt nok estimat. Det eksakte omfanget er altså usikkert, og lar seg neppe måle på en pålitelig måte. Ulike undersøkelser har til tross for undersøkelsens begrensninger og svakheter, presentert kunnskap som gir oss grunn til å tro at tapene både i offentlig og privat sektor er betydelige (Olsen, 2007). Walker (1999) er en av de som har gjort et forsøk på å estimere omfanget. I modellen hans estimeres det at omfanget av hvitvasking er 2.85 trillioner dollar sett på verdensbasis. UNODC har estimert at årlig hvitvasking globalt ligger mellom 800 milliarder dollar og 2 trillioner dollar (United Nations, u.å). Gapet i estimatet poengterer hvor vanskelig det faktisk er å fastslå med sikkerhet hvor stort omfanget er.

Økonomisk kriminalitet er et alvorlig samfunnsproblem, og derfor er forebygging av hvitvasking et viktig samfunnsmessig mål. Hvitvasking truer ikke bare et velfungerende næringsliv, men kan også i ytterste konsekvens true de grunnleggende verdiene velferdsstaten er bygget på (Finansdepartementet, u.å). For at samfunnet skal kunne fremme vekst og trygghet er det viktig at det fremstår som velfungerende, og at det innehar høy grad stabilitet. Økonomisk kriminalitet og hvitvasking utgjør en trussel mot nettopp disse grunnleggende forutsetningene. Herunder vil vi finne det finansielle systemet, hvor bankene er særlig utsatt (Justis- og beredskapsdepartementet & Finansdepartementet, 2020; Huse, 2020). For banker er ikke forebygging og avdekking av hvitvasking bare et regulatorisk krav, men også noe de kan ha egeninteresse av. Involvering i hvitvaskingssaker kan bidra til tapt omdømme, og videre påvirke det finansielle systemets integritet og stabilitet. Det vil også kunne svekke bankens inntektsgrunnlag, og samtidig vil tap av tillit kunne gi utslag på bankens aksjekurser og påvirke

prisen og tilgangen på markedsfinansiering (Huse, 2020). Hvitvasking vil ikke bare bidra til tappt omdømme og tillit for finanssektoren, men også for staten (Finanstilsynet, 2019b).

4.1.4 Ulike myndighetsorganer

Regjeringen la i juni 2020 frem en strategi for hvordan Norge skal bekjempe hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen. Det fremheves i denne strategien at disse kriminalitetstypene ikke kan bekjempes i kun én sektor, men at det må være en koordinert innsats av alle involverte. Presisert må det skje både på tvers av og i samarbeid mellom diverse offentlige organer og private aktører. Målet med strategien er å forebygge og bekjempe hvitvasking, og dermed unngå at kriminelle anskaffer profitt fra kriminelle handlinger. Dette kan kun skje ved at det legges inn en felles innsats fra alle involverte (Justis- og beredskapsdepartementet & Finansdepartementet, 2020). Videre presenteres noen sentrale offentlige aktører i forbindelse med forebygging og bekjempelse av hvitvasking, hvor det også forklares hva deres oppgaver i dette arbeidet er. En nærmere beskrivelse av systemet som helhet fremkommer av modell 3 i vedlegg 5.

4.1.4.1 Finanstilsynet

Finanstilsynet er et selvstendig myndighetsorgan i Norge. Arbeidet de utfører baserer seg på lover og vedtak som utformes og vedtas av Regjeringen, Stortinget og Finansdepartementet. Finanstilsynet skal gjennom tilsyn av en rekke ulike virksomheter bidra til finansiell stabilitet, samt medvirke til at forbrukerne kan ha tillit til at arbeidet blir utført på en god måte. Tilsynsmyndigheten har ansvar for et stort antall ulike aktører som omfatter finansielle institusjoner, som blant annet banker, eiendomsmeglerfirmaer, revisjons- og regnskapsvirksomhet og forsikringsvirksomheter. Bankene er sentrale i det finansielle systemet, og det er derfor viktig med tilsyn av denne typen virksomhet, nettopp for å sikre god risikovurdering, styring og kontroll. Institusjoner med finansielle tjenester, slik som banker, skal følge det til enhver tid gjeldende regelverket, og det er dette Finanstilsynet skal kontrollere. Under Finanstilsynets tilsyn i de ulike virksomhetene gis det veiledning om regelverket, samt at de kontrollerer om arbeidet faktisk blir gjort etter de gjeldende reglene og retningslinjene som foreligger. Disse tilsynene skjer ved innrapportering og analyse av data, gjentagende tilsyn i de forskjellige virksomhetene, samt ved mer spesifiserte tematilsyn (Finanstilsynet, 2020).

4.1.4.2 Økokrim

Økokrim er et offentlig organ i tilknytning til politiet og påtalemyndigheten. Deres arbeid går ut på å bekjempe ulike former for økonomisk kriminalitet, samt miljøkriminalitet. Økokrim skal både samarbeide med nasjonale og internasjonale myndigheter, samt bistå i en rådgivende rolle for andre relevante myndigheter. Økokrim er en multifunksjonell aktør, og er derfor også underlagt både Riksadvokaten og Politidirektoratet. Økokrim er underlagt Riksadvokaten i forbindelse med at de er et statsadvokatembete, og underlagt Politidirektoratet i forbindelse med å være tilknyttet politiet som illustrert i modell 3 i vedlegg 5 (Økokrim, 2019a). Organisasjonen er delt opp i flere avdelinger, basert på type kriminalitet. Enheten for Finansiell Etterretning (EFE) er avdelingen i Økokrim som analyserer saker i forbindelse med hvitvasking.

EFE betegnes som et kompetansesenter for bekjempelse av terrorfinansiering, hvitvasking og finansiering av masseødeleggelsesvåpen. EFE er Norges svar på det som internasjonalt kalles for Financial Intelligence Unit (FIU). Denne enheten er en sentral aktør for både forebygging og bekjempelse av hvitvasking. EFE sitt arbeid knytter seg til meldinger oversendt fra rapporteringspliktige, og går ut på å bearbeide, analysere og videreformidle informasjonen i meldingene til andre aktører. Disse aktørene innebærer politiet, kontroll- og tilsynsmyndigheter og andre utenlandske tjenester de samarbeider med, blant annet andre FIU-er (Økokrim, 2019c). Saker som omhandler hvitvasking etterforskes ved å følge pengestrømmer. Dette gjøres ved å spore pengene tilbake til de kriminelle handlingene som ligger bak og som har resultert i utbytte, samt ved å avdekke hvor pengene befinner seg, for så å inndra midlene. Å faktisk inndra dette utbyttet er en viktig del av det å effektivt bekjempe hvitvasking (Økokrim, 2019b). I tillegg til dette samarbeider de med politiet og rapporteringspliktige for å bidra i utviklingen av deres kompetanse og metode i arbeidet mot hvitvasking (Økokrim, 2019c).

4.1.4.3 Politiet

Økokrim er et spissorgan i det norske politiet, og har et stort ansvar i anti-hvitvaskingsarbeidet. Samtidig er også det resterende politisystemet en viktig del av dette, fordi det arbeidet som utføres av Økokrim skal videre etterforskes av andre deler av politiet, ofte ut i de aktuelle politidistriktene. Regjeringen har i sin strategi for bekjempelse av hvitvasking satt spesifikke krav til politiet, utover Økokrim, til hva som forventes av dem. Det blir presisert at politiet har

et ansvar om å bidra med kriminalitetsanalyse som grunner i egen ekspertise og ansvarsområder. Det fremheves at politiets ekspertise og kunnskap er et viktig bidrag for å kunne iverksette gode, forebyggende tiltak. Regjeringen legger mye vekt på politiets kompetanse og at denne må deles med andre instanser og aktører i systemet. Blant annet må politiet samarbeide med tilsynsmyndighetene og EFE for oppfølging av rapporteringspliktige som ikke etterlever lovverket. Politiets kompetanse understrekes også som sentral for å kunne dra nytte av informasjonen som kommer fra EFE, siden EFEs etterretning er sentral i videre etterforskning. I tillegg må politiet ha god kompetanse for å kunne utvikle ny kunnskap i forbindelse med de kriminelles nye metoder. Regjeringen presiserer at de som begår økonomisk kriminalitet er svært tilpasningsdyktige, og det er derfor nødvendig å stadig utvikle kunnskapen innad i politiet (Justis- og beredskapsdepartementet & Finansdepartementet, 2020).

4.1.5 Bankenes rolle

Som forklart tidligere er en av hovedoppgavene til EFE i Økokrim å håndtere meldinger oversendt fra rapporteringspliktige. Banker er blant de finansielle institusjonene som er rapporteringspliktige etter hvitvaskingslovens §4. Ifølge Regjeringens strategi for bekjempelse av hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen er arbeidet til de rapporteringspliktige essensielt for dette arbeidet. Det understrekes at et samarbeid mellom og på tvers av de mange etatene, samt privat og offentlig sektor, må foreligge for å kunne forebygge og bekjempe disse kriminalitetstypene. Banker er blant dem som blir trukket frem i dokumentet som sentrale rapporteringspliktige, som anses som førstelinjen for forebygging, avdekking og avverging av kriminaliteten. Dette ansvaret medfører en rekke plikter for aktørene, som innebærer at de gjør gode risikovurderinger og sørger for at de kartlagte risikoene blir fulgt opp ved å implementere rutiner og tiltak innad i organisasjonen. Disse rutinene og tiltakene må tilpasses organisasjonens kunder, produkter og tjenester samt ta hensyn til geografiske forhold. Videre plikter omfatter å overvåke og undersøke mistenkelige forhold hos kundene, og rapportere dette videre til EFE (Justis- og beredskapsdepartementet & Finansdepartementet, 2020).

4.1.5.1 Kundetiltak

Et viktig tema i hvitvaskingsloven er gjennomføringen av kundetiltak som fremkommer i kapittel 4 i hvitvaskingsloven og omfatter “Risikobasert kundetiltak og løpende oppfølging”. Rapporteringspliktige skal blant annet gjennomføre kundetiltak ved etablering av kundeforhold jf. §10-1a, og videre ved mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering jf. §10-1c (Hvitvaskingsloven 2018, §10). Hvitvaskingslovens §26 gjør rede for rapporteringsplikten ved mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering. Hvis mistanken ikke avkrefte etter nærmere undersøkelser skal saken rapporteres til Økokrim snarest gjennom en MT-rapport (Hvitvaskingsloven, 2018). Formålet med kundetiltakene er at de rapporteringspliktige skal kjenne sine kunder, noe som omtales som “know-your-customer”-prinsippet (KYC). Dette prinsippet blir betegnet som et av de viktigste virkemidlene for å forebygge og avdekke om det finansielle systemet blir benyttet til hvitvasking (Finans Norge, 2018a). Regjeringen trekker frem at dersom det ikke blir gjennomført kundetiltak, kan de rapporteringspliktige avvikle kundeforholdet og nekte dem tilgang til produkter og tjenester, for å begrense mulighetene kriminelle har til å benytte og misbruke tjenester. Det er derfor nødvendig at rapporteringspliktige etterlever regelverket, ettersom det bidrar til at de som bedriver hvitvasking blir straffeforfulgt og fratatt utbyttet (Justis- og beredskapsdepartementet & Finansdepartementet, 2020). Etterlevelse av regelverket blir i visse steder videre i kapitlet omtalt som «compliance».

4.1.5.2 Sanksjoner

Det fra 2018 innført mulighet til å gjennomføre bøtelegging, dersom bankene ikke innfrir lovens forventninger. Dette er noe som anses som hovedendringen i den nye hvitvaskingsloven, og har resultert i mye arbeid fra bankenes side. Det trenger ikke nødvendigvis å faktisk ha skjedd en hvitvaskingshandling for at sanksjoner skal gis, de kan også gis dersom forebyggende grep som loven krever ikke blir gjennomført av den rapporteringspliktige. Det trenger altså ikke være konstatert at det har foregått hvitvasking, men at terskelen for straff omhandler virksomhetens kapabilitet til å ha rutiner på plass (Axelsen, 2020). Hvitvaskingsloven §49 introduserer overtredelsesgebyr på inntil 44 millioner kroner eller inntil 10% av forrige års omsetning (Hvitvaskingsloven, 2018, §49). Manglende etterlevelse av regelverket kan også medføre fengsel i opptil ett år, tap av omdømme, økonomisk tap og i ytterste konsekvens tap av konsesjon (DNB, 2019).

4.2 Empiri fra dokumentstudier

I dette delkapittelet skal vi presentere våre empiriske funn fra dokumentstudiene. I dokumentstudiene skal vi gjennomgå ulike dokumenter fra offentlige organer, i tillegg til å presentere enkelte artikler fra Dagens Næringsliv som belyser noen av problemene vi undersøker. Ved å inkludere dokumentstudier vil vi få en mer helhetlig forståelse, i tillegg til at det er med på å tilføre andre perspektiver til analysen fra nye synspunkter.

4.2.1 Bankenes doble agentrolle

Finanstilsynets strategi for 2019-2022 ser detaljert på deres rolle som tilsynsorgan. Her blir det blant annet beskrevet hvordan de arbeider i forbindelse med den nye hvitvaskingsloven. Det presiseres flere ganger i strategien at finansforetak må kunne oppfylle forpliktelsene de har overfor sine kunder. Det er nødvendig at disse foretakene er solide og likvide for at det finansielle systemet skal opprettholde stabilitet. Ikke bare er det nødvendig at disse aktørene skal oppfylle forpliktelser overfor kundene, men de skal også opprettholde viktige samfunnsfunksjoner. Det er nødvendig med en god forståelse av kundenes interesser, samt å ta hensyn til kundenes forutsetninger. Finanstilsynet understreker at god forbrukerforståelse er nødvendig for å skape og opprettholde folkets tillit til det finansielle systemet, noe som er viktig også for den enkelte kunden. Det har vært flere saker med banker som har ført til store bøter og betraktelig omdømmetap. Dette ønsker man å unngå ved å forstå risikoen som knytter seg til arbeidet (Finanstilsynets strategi, 2019a).

4.2.2 Motivasjon og gjensidige fordeler

4.2.2.1 Incentiver til anti-hvitvaskingsarbeidet

Den nye hvitvaskingsloven medførte at reglene om kundetiltak hos finansinstitusjoner ble innskjerpet. Finans Norge (2018b) skriver samme dag som loven trådte i kraft om noen av endringene fra tidligere lovverk. En av disse er et nytt sanksjonsregime som muliggjør utdeling av høye overtredelsesgebyrer. Det konstateres at bestemmelsen om straff fra utgått lovverk fremdeles er gjeldende i den nye hvitvaskingsloven, der enkeltpersoner også kan få straff i form av fengsel ved forsettlig eller grovt uaktsomme overtredelser (Finans Norge, 2018b). Også i

Finanstilsynets strategi (2019a) påpekes det at EU-rettsaktene nå stiller strengere krav til tilsynsmyndigheter til å bruke administrative sanksjoner mot både foretak og enkeltpersoner. Sanksjonene skal brukes ved brudd på regelverket på ulike områder, og har høye maksimumsbeløp. Ved å gi Finanstilsynet tilgang til å ilegge rapporteringspliktige sanksjoner får man gitt en reaksjon på saker det ellers ikke ville blitt foretatt handlinger mot (Finanstilsynets strategi, 2019a). Sanksjoner var også et tema på Stortingsmøtet 13. januar 2020, hvor regjeringsrepresentant Sigbjørn Gjelsvik, som var saksordfører under Stortingets behandling av ny hvitvaskingslov, sier at de intensiverte og innstrammet anti-hvitvaskingsarbeidet. En viktig del av dette var at sanksjonene ble kraftigere enn de tidligere var, som en konsekvens til å ikke etterleve den nye loven (S.tid.nr. 50 (2019-2020)).

4.2.2.2 Aktørenes handlingsvilje

I en artikkel i Dagens Næringsliv forteller Rui & Søreide (2020) at svak oppfølging av rapporter om mistenkelige transaksjoner får finansforetakenes og andre rapporteringspliktiges anti-hvitvaskingsarbeid til å virke bortkastet. Videre mener de at det er et problem at ansvaret for håndheving av regler faller på banker og andre aktører i næringslivet, og at dette medfører høye kostnader (Rui & Søreide, 2020). Dette poenget fremmer også konsernsjef Jan-Frode Janson i SpareBank 1 SMN i Dagens Næringsliv, og sier at arbeidet er vanskelig for bankene, fordi de sender over en stor mengde rapporter til EFE som de ikke får tilbakemelding på. Janson mener at dette hindrer læring, samt at man får følelsen av at man selv bruker en stor mengde ressurser på noe som ikke blir fulgt opp videre (Klevstrand et al., 2020).

4.2.3 Kommunikasjonsutfordringer

4.2.3.1 Informasjonsdeling mellom aktørene

I en artikkel i Dagens Næringsliv uttrykker Sbankens anti-hvitvaskingssjef Julie Odden at bankene får ulike signaler fra forskjellige hold (Klevstrand et al., 2020). Hun forklarer at tilsynet ønsker økt rapportering fra bankene, mens Økokrim derimot vil ha færre rapporter med bedre kvalitet. Seksjonssjef i Finanstilsynet, Anders Schiøtz Worren, mener at de ikke har stilt krav til bankene om å sende ut mest mulig rapporter, men at det på tilsyn har blitt avdekket underrapportering. Worren sier at det gjennom stikkprøvekontroller også vises at

undersøkelsene bankene gjør før oversending av rapporter til EFE er dårlige, og at ikke et høyt antall MT-rapporter alene tilsier god etterlevelse av hvitvaskingsloven.

4.2.3.2 Ressurser

Informasjonsdirektør i Eika, Sigurd Ulven, forteller at de så godt som aldri opplever at Økokrim stopper en transaksjon som bankene sender over, og som de faktisk ønsker at Økokrim skal reagere på. Videre legger han til at det er en forventning til at Økokrims kapasitet er i samsvar med sakene de er ansvarlige for å følge opp, spesielt med tanke på alle ressursene bankene legger i anti-hvitvaskingsarbeidet (Langved et al., 2020). I samme avisartikkel støtter fagsjefen for økonomisk kriminalitet og advokat hos Finans Norge, Atle Roaldsøy, opp kritikken mot Økokrim. Han trekker også inn politiet her og forteller at han generelt sett opplever at kapasiteten hos både Økokrim og politiet er begrenset.

Justis- og beredskapsministeren, Monica Mæland, kan fortelle at regjeringen prioriterer arbeidet mot økonomisk kriminalitet høyt, og at de ser på det som et alvorlig samfunnsproblem (S.tid. nr. 50 (2019-2020)). Hun forteller videre at regjeringen har styrket etterforskningsfeltet i politiet med 83 mill. kr i budsjettet for 2020. Det er justis- og beredskapsdepartementet som tildeler midler til politidistriktene og særorganene, herunder Økokrim, og Mæland kan fortelle at hun er kjent med at politidirektoratet har sørget for en ressursøkning til Økokrim de siste årene for å nå målsettingen (S.tid. nr. 50 (2019-2020)). Hun legger til at *“vi kan alle ønske oss mer ressurser på veldig mange områder, men vi må altså ha tillit til at Politidirektoratet og Økokrim prioriterer de viktigste sakene”* (S.tid. nr. 50 (2019-2020), s. 2307). Mæland forteller til slutt at Økokrims arbeid er viktig. De tar ansvar i de mest komplekse og vanskelige sakene, og hun anser enheten som dyktige i det de gjør.

4.2.3.3 Interorganisatorisk kommunikasjon

Roar Østby, tidligere anti-hvitvaskingssjef i DNB, har i en artikkel i Dagens Næringsliv forklart noe mer inngående om hva som skjedde da han fikk varsel om en mistenkelig transaksjon:

«Da ringer banken en saksbehandler i Økokrim. Og du ringer, fordi det haster. En kunde i dag forventer at transaksjonen går veldig fort. Det betyr at du har ett til to døgn – avhengig av hvor

transaksjonen skal – for å avklare om transaksjonen skal stoppes av Økokrim. Når Økokrim som regel svarte at de ikke kunne ta saken, gikk ofte transaksjonen gjennom, etter en risikovurdering» (Langved et. al, 2020).

De fikk ofte til svar at de måtte ta stilling til den mistenkelige transaksjonen selv, eller at Økokrim ikke hadde kapasitet til det. Østby mener at Økokrim har overlatt for mye av ansvaret til bankene, og ber Finansdepartementet og Justisdepartementet om å våkne opp og styrke Økokrims enhet (Langved et. al, 2020).

Det fremkommer i interpellasjonen på Stortinget av regjeringsrepresentant Sigbjørn Gjelsvik (Sp) at det var bekymringsverdig at bankene opplevde ulike signaler fra henholdsvis Finanstilsynet og Økokrim. Finanstilsynets melding til bankene er at de skal sende flere, og mest mulig rapporter, mens signaler fra Økokrim viser at det helst skal være færre med bedre kvalitet (S.tid. nr. 50 (2019-2020)). Julie Odden, anti-hvitvaskingssjef i Sbanken, støtter opp dette og forteller at bankene blir trukket i forskjellige retninger og får ulike signaler i kampen mot hvitvasking. Hun legger til at Finanstilsynet er for opptatt av antall rapporter, og at Økokrim gjør for lite med dem (Langved et. al, 2020).

4.2.3.4 Organiseringen av Økokrim

I interpellasjonen på Stortinget kunne Per-Willy Amundsen (FrP) fortelle at han mente organiseringen er et åpenbart tema når det gjelder Økokrim og kampen mot økonomisk kriminalitet. Han mener at den burde ses nærmere på og at det kan hende at de må innrette seg på en annen måte. Regjeringsrepresentant Solveig Schytz (V) erkjenner kritikken som har blitt rettet mot EFE og mener at de kan bli flinkere på å analysere rapportene om mistenkelige transaksjoner, slik at man kan gi bedre informasjon til de private rapporteringspliktige om hvilke transaksjoner de skal se etter. Schytz forteller at et slikt analysesamarbeid der offentlige og private fungerer som et samarbeidsorgan allerede finnes i Storbritannia, og legger til at hun har tillit til at Økokrim vil vurdere om dette også i Norge er en hensiktsmessig løsning (S.tid. nr. 50 (2019-2020)). I en artikkel publisert i Dagens Næringsliv blir modellen som omhandler det offentlige-private samarbeidet mot hvitvasking, Joint Money Laundering Intelligence Taskforce, foreslått (Bjerkholt, 2020). Denne modellen ble etablert i Storbritannia i 2015, og består av 40 finansinstitusjoner, finansielle tilsynsmyndigheter og ulike politiorganer. Dette

samarbeidet har resultert i over 500 etterforskninger, flere enn 130 arrester og beslaglegning av mer enn 13 millioner pund (Bjerkholt, 2020).

4.2.4 Dekobling

I en artikkel publisert av E24 i år fremkommer det at Norges største bank, DNB, ilegges kr. 400 millioner i overtredelsesgebyr grunnet brudd på hvitvaskingsloven (Wig, 2021). Det blir i artikkelen redegjort for at DNB feilinformerte Finanstilsynet om hvitvaskingstiltak, hvor de oppga tiltak som i realiteten ikke hadde funnet sted. Finanstilsynet gjorde funn i 2016 som viste at det var store mangler knyttet til overordnet styring og kontroll, samt ved kundekontrollen i Private Banking. DNB lovet endringer, men under et nytt hvitvaskingstilsyn to år senere, ble det konkludert med at “*DNB hadde gjort få forbedringer i Private Banking siden 2016*” (Wig, 2021). Finanstilsynet gjennomførte et nytt tilsyn i 2021 og fant at DNB ikke hadde foretatt risikoklassifisering på Corporate Banking DTI, som er deres største og mest komplekse kundeforhold. I 2018 oppga DNB at de hadde gjennomført tiltak som ryddet opp i storkundemanglene, men har i 2021 erkjent at de ga Finanstilsynet feilaktige opplysninger.

4.3 Empiri fra intervjuer

I det følgende delkapitlet vil vi presentere empirien innsamlet fra intervjuene vi har foretatt med våre seks informanter. Grunnet at noen av informantene ønsket å forbli anonyme, har vi måttet gi disse respondentene egne betegnelser, som det også fremgår av vedlegg 6. Alle bankrespondentene er anonymisert, og fremkommer videre som henholdsvis P1, P2 og P3. Også respondenten fra politiet er anonym, og refereres videre til som respondenten fra politiet. For å holde anonymiteten intakt var det også i visse tilfeller nødvendig å utelate enkelte detaljer fra svarene.

4.3.1 Bankenes doble agentrolle

4.3.1.1 Dobbel agentrolle mellom kunder og myndighetene

Ved implementeringen av ny hvitvaskingslov i 2018, har kravene stilt til banker og andre rapporteringspliktige blitt tydelig presisert og innstrammet. Dette medfører at bankene var tvunget til å innføre flere kundetiltak og ha generelt mer kontroll på kundenes aktiviteter. Med bakgrunn i dette spurte vi bankinformantene om de anser at alle ansvarsområdene deres har blitt hensyntatt ved de nye kravene, spesifikt om tiltakene går utover kundenes trygghet og privatliv i banken. Respondent P2 mener at det er svært strenge regler til hvordan informasjonen om kundene deres behandles, og at de derfor klarer å forvalte det godt. Om det går utover tryggheten til kundene kan vedkommende ikke si, fordi det er noe kundene selv må ta stilling til. Man må samtidig være noe selektiv på hva slags informasjon man ber kundene om, ut ifra hva som faktisk er relevant. P2 opplever likevel ikke at norske banker er på et slikt nivå at det finnes noen risiko for at informasjon kommer på avveie. P3 mener derimot at dette er et problem som kan oppstå generelt, ikke kun i Norge, og at det er et spørsmål om riktig balanse mellom privatliv og overvåking:

«Det er nesten demokratiske spørsmål til hva slags type samfunn vi ønsker. Er det et samfunn som overvåker alle, som da kanskje er tryggere, eller ønsker vi mer frihet. Og da må vi akseptere at noe går under radar. De som utgjør minst risiko går under radar. Det er kanskje en riktig balanse mellom der, og vi skal fokusere på det som er mest alvorlig, og ikke bry oss om småting.» (Respondent P3)

P1 forteller at det kun er en liten brøkdel av det totale kundeantallet det er grunn til å følge nøyer med på, men at det må innhentes det samme settet med egenerklæringer og informasjon fra alle kundene uansett:

«Vi har jo fått en klar hjemmel internt i banken til å gå ganske langt inn i folks privatliv til å finne ut hva de holder på med. Jeg må jo si at ressursinnsatsen samlet på anti-hvitvaskområdet i Norge er høy, sammenlignet med risikoen i enkelte av de kundegruppene vi jobber mye med. Og det er klart det er uforholdsmessig mye tid som brukes på dokumentasjon av ting som egentlig da i sum er lav risiko fordi man i loven har en begrenset mulighet til å definere ting

som lavrisiko bare basert på et beløp eller segment. Det skal veldig mye til for å definere en kunde som lavrisiko sånn at du kan redusere på kontrolltiltakene. Det blir veldig mye informasjon fra veldig mange kunder, og tett oppfølging av mange kunder, som kan gå på bekostning av hvor den egentlige risikoen er.» (Respondent P1)

Respondent P1 forklarer videre at de får mange falske positive treff, og at det er mye informasjonsinnhenting fra kundegrupper som de vet ikke innebærer risiko og som ikke vil resultere i reelle treff.

Videre ønsket vi å høre med bankene om hvordan kunde-bank-forholdet blir påvirket av kundetiltak. De forskjellige bankinformantene har ulike opplevelser av hvordan denne påvirkningen har vært. P1 mener at det har vært veldig lite negativ tilbakemelding fra kundene, annet enn de som har risikoatferd, og at kundene generelt har tatt dette utrolig bra. Både P2 og P3 mener derimot at kundene opplever at det er flere plikter til banken enn tidligere.

«Det er ikke veldig bra aksept blant kundene, at vi kontrollerer kontoene.» (Respondent P3)

P3 sier at de som har litt spesielle transaksjonsmønstre, og som kan ha veldig gode grunner til det, opplever å få et økt antall spørsmål. P2 sier seg enig i denne påstanden, og utdyper at kundene nå i større grad må gjøre rede for bankaktiviteten sin:

«Jeg tror nok at kunden opplever i mye større grad at det er mye plikter for dem mot oss i forhold til det som var tidligere. I form av at du får mye mer spørsmål om å gjøre rede for hvem du er og hvorfor du holder på med det du gjør.» (Respondent P2)

P3 forteller også at det oppleves som at bankene maser på sine kunder, og at dette ikke er ønskelig, men at det er vanskelig for bankene å vite hva som foregår uten å spørre. Dette er definitivt noe kundene klager på. Vedkommende presiserer også at kundene tror umiddelbart de er mistenkt for noe dersom de får tilsendt kontroll. Det er derfor viktig at rapporteringspliktige blir bedre til å kommunisere formålet med kontrollen, og at kundene må forstå at den forekommer for deres egen og bankens sikkerhet.

Disse kundetiltakene og det tilknyttede arbeidet bankene gjør i forbindelse med hvitvasking, er noe det har gått store ressurser til. Vi spurte derfor bankinformantene om disse tiltakene har ført til tap av kommersiell profitt i banken.

«Vi har jo brukt mer ressurser på anti-hvitvaskarbeid som det er direkte kapasitetstap knyttet til ved at vi må sette flere folk til å jobbe med compliance. Men det har nok ikke hatt noen stor negativ konsekvens i kundeinntektene eller kjernevirksomheten vår, nei. Det viktigste der er at det skjer samtidig.» (Respondent P1)

Respondent P3 mener at dette er ressurser som alle banker må legge inn i arbeidet, og at de derfor ikke ser på det som et kommersielt tap. Det at banken gjør dette arbeidet fører også til at kundene føler seg tryggere og godt ivaretatt i banken, som kan være positivt for aksjekursen og unngå at det fører til markedstap, slik det har gjort for banker som har fått tap av omdømmet. P2 har likt syn som P3, og sier at det er et viktig samfunnsansvar som de må påkoste. Likevel understreker vedkommende at det er høye kostnader knyttet til dette arbeidet, og at ressursene brukt kunne ha blitt disponert til kommersielle formål. Arbeidet er derimot ikke valgfritt, det må utføres, fordi alternativet er vesentlig verre. P2 nevner også at det går store ressurser til å undersøke alle mistenkeligheter før rapportering for å sikre at de er reelle. Det er kundene de lever på, og ønsker derfor ikke å rapportere dersom det ikke faktisk foreligger mistenkelige forhold.

4.3.1.2 Opportunistisk atferd og interessekonflikt

Siden det i tidligere forskning blir konstatert at myndighetenes mål går på bekostning av bankenes profitt og kommersielle mål, spurte vi om informantene mener at banker har grunnlag for å operere ut fra egeninteresse. Respondent P3 mener at dette ikke er tilfellet, og at det ikke blir noen langvarig forretning hvis man tenker sånn. Stortingsrepresentanten mener derimot at bankene har dette grunnlaget:

«Jeg har ikke noe grunnlag egentlig for å si at bankene generelt sett prøver å omgå regelverket og jeg tror jo de ønsker å etterleve det og bekjempe økonomisk kriminalitet og denne skyggeøkonomien. Samtidig så er det reelt at de stadig står i interessekonflikter opp mot kunder. Jeg skal ikke beskyldes de for å bevisst unndra seg ansvaret eller tilrettelegge for økonomisk

kriminalitet, men jeg tror at det på en eller annen måte påvirker beslutningene, de interessekonfliktene. Det er jeg rimelig sikker på.» (Stortingsrepresentant)

Informanten fra Stortinget sier avslutningsvis at det har vært konkrete saker som gir signaler på at bankene har egeninteresser som gjør at ikke alle stengsler og kontrollmekanismer fungerer fullt ut. Respondent P1 har også denne oppfatningen. Vedkommende sier at bankene generelt sett har sterke incitamentener til å operere ut fra egeninteresse, men at brudd på hvitvaskingsloven er så kostbart at man mister incitamentene. Det er likevel et poeng at man teoretisk sett har et grunnlag for å operere ut fra egeninteresse:

«Det er klart at hvis vi ser noen gjøre noe kriminelt, så vil vi jo ikke være med på det. Men siden det som oftest dreier seg om graden av forståelse om det en kunde sier er rimelig, så vil det være sterke incitamentener til å si ja til noe som objektivt sett er mistenkelig, fordi du i lys av at det er lønnsomt tenker at det er jo ikke så mistenkelig.» (Respondent P1)

4.3.1.3 Oppsummering av bankenes doble agentrolle

Av spørsmålene i dette underkapitlet fremkommer det svar fra informantene som gir indikasjoner om at overvåkingen som blir gjort av bankene mot kundene deres medfører negative reaksjoner. To av bankinformantene uttrykker at de nye kravene har ført til misnøye blant kundene. Samtidig mener informantene at det blir lagt veldig store ressurser ned i et arbeid mot kunder som tilsynelatende utgjør lav risiko, og at informasjonsinnhenting fra kundene i mange tilfeller er bortkastet. Det blir uttrykt at ressursene brukt på dette kan være i veien for den egentlige risikoen, samt kunne blitt brukt andre steder i banken til bedre formål. Både stortingsrepresentanten og en av bankinformantene gir svar som indikerer at de anser at bankene har grunnlag for å operere ut fra kommersielle formål. Førstnevnte begrunner det med en stadig interessekonflikt for bankene mellom kundene og myndighetene. Bankinformanten nevner også dette, men trekker i tillegg frem at lønnsomheten kan overskygge aktiviteter som kan virke mistenkelige fra et objektivt synspunkt. Svarene fra informantene gir her et bilde av bankenes interessekonflikt i arbeidet mot hvitvasking. Både bankinformanten og stortingsrepresentanten mener det er en realitet at bankene står mellom to interessenter, og den negative responsen fra kundene indikerer at hva de ønsker er motstridende til det myndighetene ønsker at bankene skal gjøre.

4.3.2 Motivasjon og gjensidige fordeler

4.3.2.1 Insentiver til anti-hvitvaskingsarbeidet

Et av spørsmålene vi stilte bankinformantene er i sammenheng med hva slags motivasjon som foreligger for å utføre arbeidet. P1 mener at det hele starter med frykt, men at det etterhvert endres til at man faktisk synes at man gjør noe viktig. Omdømme blir også trukket frem som en faktor ved at man er redd for konsekvensene ved svekket tillit fra kunder dersom lovbrudd påvises. Stortingsrepresentanten forsøker å sette seg litt inn i bankens ståsted og mener at bankene i Norge ønsker å følge loven, og at det i seg selv er viktig. Når det gjelder sanksjoner fra myndighetene så mener hun at selve omdømmerisikoen er enda større, selv om sanksjonene fortsatt er en relevant motivator.

Vi stilte informantene oppfølgingsspørsmål om de mente sanksjoner, som for eksempel bøter og gebyrer gjør at bankene strever mer for å etterleve reglene. Her kunne alle informantene i banksektoren si seg enige i at det var tilfellet.

«Ja, det er jo et kraftfullt virkemiddel som myndighetene både har og bruker. Og det kom jo først når den nye lovgivningen kom i 2018, før var det jo ikke hjemmel på det. Det ene er jo sanksjoner fra myndighetene på at man ikke etterlever loven, men vi kan jo også bli straffeforfulgt hvis vi deltar i en hvitvaskingsoperasjon, at vi får medvirkeransvar på en måte. Så det er også noe vi må beskytte oss mot slik at vi ikke blir utsatt for en sånn situasjon.»

(Respondent P2)

Respondent P1 legger her til at den indre motivasjonen ikke nødvendigvis er så sterk, og at det er frykten for sanksjoner som gjør at man strever for å etterleve loven. Vedkommende legger til at dette er tydelig fordi man alltid har hatt muligheten til å gjøre det arbeidet som blir gjort nå, under den gamle hvitvaskingsloven, men det var ingen som ønsket å gjøre det kun for å være best på anti-hvitvask.

I forbindelse med dette ble bankene også spurt om det var mange tilfeller hvor de måtte velge mellom deres kommersielle mål og etterlevelse av regelverket. P2 mener at selv om det medgår store ressurser til dette arbeidet, er det ikke mange tilfeller av valg mellom det kommersielle og

regelverket. Dette fordi bankene har et samfunnsansvar og at dette ansvaret er noe de ønsker å bære. P1 mener at grunnen til at de ikke må velge mellom sine egne kommersielle mål og etterlevelse er at man må veie sannsynligheten for å bli tatt og konsekvensen av det opp mot profitten av kundeforholdet. Videre forteller P1 at dersom boten hadde vært lavere enn det man tjener på kunden, ville bankene hatt incitamentet til å velge kommersielle mål. Derimot kontrollerer Finanstilsynet alle bankene hyppig og strengt, som gjør at man kan føle at risikoen for å bli tatt øker. Bøtene som deles ut er på mange millioner, og det er derfor ikke gunstig for bankene å velge bort etterlevelse.

«Vi har nok hatt noen tilfeller av saker hvor det har vært en vurdering av hvitvaskingsrisiko opp mot å tjene noen millioner, hvor vi åpenbart har valgt at vi ikke skal bort i noen hvitvaskingsrisiko. Kommersielt sett så vil du alltid tenke at du ganger sannsynligheten for å bli tatt med konsekvensen hvis du blir tatt. Og hvis konsekvensen er en bot som plutselig er 100 ganger større enn den var før, og sannsynligheten også faktisk oppleves å ha økt, så vil det incitamentet til å velge det kommersielle bli litt lavere.» (Respondent P1)

I forbindelse med insentiver og fordeler for banker i anti-hvitvaskingsarbeidet trekker respondent P1 også frem at det er en god del banker som misbruker muligheten til å sende meldinger til Økokrim som en form for syndsforlatelse. De sender dårlig forberedte og lite granskede meldinger til Økokrim for å unnskyldes seg, ved at de nå tross alt har sendt en melding, uten å ha gjort en god jobb med den. Vedkommende sier at de selv kunne gjort vesentlig mindre jobb med rapportene, og sendt enda flere meldinger til EFE, men at det ville gjort det vanskelig for Økokrim å gjøre jobben sin. Bankene er sånn sett delaktige i problemet som etterpå kritiseres når de anser at det tar for lang tid før Økokrim gransker sakene. Vedkommende mener at man ikke burde sende flere meldinger enn de som faktisk inneholder mistenkelige forhold.

Myndighetene som innførte ny hvitvaskingslov i 2018 får klare fordeler ved det arbeidet bankene gjør mot hvitvasking. Det skal både forebygge og bekjempe kriminaliteten. Derimot kan det være vanskelig å se hva fordelene for bankene er. Vi valgte derfor å spørre informantene om hva de mente fordelene for bankene er ved å etterleve regelverket. P3 trekker frem det å unngå bøter som en av fordelene. I tillegg eksisterer det omdømmefordeler ved at kundene opplever at de er en seriøs bank, og at pengene deres er trygge. Stortingsrepresentanten er enig i P3 sin påstand om at fordelene bankene får ut av dette arbeidet er å unngå negativt omdømme.

De negative sidene som kan oppstå ved å mislykkes i etterlevelse av loven blir derfor fordelene til banken hvis de etterlever. Stortingsrepresentanten kan ikke se noen andre fordeler for bankene i arbeidet. P1 mener derimot at å etterleve regelverket gjør dem til en bedre bank:

«Gjennom anti-hvitvaskingsarbeidet får du en mye bedre forståelse for kundenes virksomhet, og gjennom å forstå det bedre, så kan du jo faktisk få til å løse behovet til kunden bedre. Jeg tror at det ligger muligheter der når det gjelder å faktisk bli en bedre bank, fordi vi forstår mer hva de trenger.» (Respondent P1)

Videre forteller respondenten at hvis de ikke identifiserer økonomisk kriminalitet så får de heller ikke bidratt til å fjerne de useriøse bedriftene som blåser opp regnskapene, driver med momssvindel og andre relaterte aktiviteter. Et resultat av det vil være at de kommer tilbake til banken som en kredittrisiko, og vedkommende legger til at det er en sterk kobling mellom hvitvaskingsrisiko og kredittrisiko. P1 mener bankene nå er med på å rydde opp i den felles kundebasen de har med staten, og at dette bidrar til å luke ut useriøse og potensielt kriminelle aktører. På denne måten unngår bankene svindel.

4.3.2.2 Iverksetternes handlingsvilje

Som det fremkommer av kapittel 1 krever anti-hvitvaskingsarbeidet store ressurser fra alle involverte. Vi mente det derfor var fordelaktig å finne ut hva som motiverte bankene til å bidra i dette arbeidet. P2 er rask til å trekke inn samfunnsansvar:

«Alt annet vil være galt. Klarer du ikke å ha samfunnsansvarsbiten med deg så klarer du ikke å gjøre en god nok jobb. Da blir det bare en teknisk øvelse. Vi ønsker å beskytte nasjonen og kundene våre og de verdiene vi har skapt.» (Respondent P2)

P1 og P3 sier seg enig i dette, og P3 trekker også inn menneskene involvert:

«Jeg tror det er de ansatte. Banken består av mennesker som eier banken, av mennesker som driver banken og av mennesker som jobber i banken. Det kreves at de er engasjerte, og har troen på at vi gjør en jobb som både gir og har mening. Jeg tror at motivasjonen og engasjementet ligger hos mennesker.» (Respondent P3)

Oppdateringen av hvitvaskingsloven tok med seg mye fra det forrige lovverket, men innebar også oppdateringer og innstramminger på ulike områder, noe media fremstiller som krevende for banker. Vi spurte derfor informantene fra de ulike bankene om de mente at det ville blitt iverksatt nye rutiner innad i banken dersom det ikke hadde vært for kravene satt av myndighetene. Samtlige var enige om at dette ikke ville være tilfellet.

«Nei. Jeg har jobbet i bank så lenge at jeg har prøvd så mange ganger å prøve å finne grunner til at ikke akkurat vår bank trenger å gjøre dette, fordi det ikke er så viktig for akkurat vår bank da. Så uten trusler om bøter og strengt finanstilsyn og ny hvitvaskingslov så ville ikke noe av det her blitt gjort.» (Respondent P1)

«Nei, jeg tror nok at på nivået man er på i dag hadde man aldri kommet til å gjøre det hvis det ikke var tydelig hvor vi skulle. Så det tror jeg ikke.» (Respondent P2)

«Nei. Jeg tror ikke de hadde giddet å gjøre det. Loven blir jo etterlevd bare hvis det er fare for straff. Og jeg tror det var litt sånn at de som sitter og holder på pengene og kostnader og sånt, hvis de ser at plutselig de kan få bot så iverksetter de ting. Og det ses i mange banker og mange rapporteringspliktige. De har ikke hatt så stort fokus på det før.» (Respondent P3)

Vi har innledningsvis i oppgaven presentert tall som viser hvor store ressurser bankene har lagt ned i dette arbeidet. Vi ønsket derfor å høre med informantene om de mente ressursene bankene legger ned i arbeidet mot hvitvasking faktisk bidrar til avdekking og bekjempelse av kriminaliteten. Her kunne alle respondenter fra bankene fortelle at de selv mente at det var tilfelle. P2 går litt mer i dybden på det:

«Det må nok ses på i to spor. Det ene er saker der vi avdekker og rapporterer, men det andre er jo at bankene har etablert robuste systemer for å nettopp forhindre at det skjer. Når kriminelle vet at bankene opererer på måter som de gjør, og at de har ulike kontroller, så velger de andre måter å flytte og vaske pengene på.» (Respondent P2)

Vedkommende presiserer likevel at det er visse tilfeller hvor det kan virke nytteløst å sende saker til EFE:

«Så er det slik at hvis man roper inn i hula og aldri får svar så slutter man å rope. Hvis man sender mange saker og de aldri blir gjort noe med så kommer man antageligvis til å heve terskelen for å velge å gjøre det.» (Respondent P2)

4.3.2.3 Oppsummering motivasjon og gjensidige fordeler

I dette delkapitlet omhandlende motivasjon og gjensidige fordeler for bankene og myndighetene i anti-hvitvaskingsarbeidet, kan vi se at uttalelsene fra informantene viser til at motivasjonen er basert på frykt. Frykten går ut på å motta sanksjoner i form av bøter og å bli straffeforfulgt. Det å bli ilagt bøter vil også gå utover bankenes omdømme på en negativ måte, noe informantene uttrykker at vil svekke kundenes tillit. Det kommer frem av samtlige av bankinformantene at sanksjonene er en stor motivator til å etterleve regelverket. Det har alltid vært muligheter til å utføre dette arbeidet, men det har ikke blitt gjort i denne graden før den nye loven ble iverksatt. Det uttrykkes at bøkene som eksisterer gjør at bankinformantene heller ikke vil velge sine kommersielle mål fremfor etterlevelse, grunnet at oppdagelsesrisikoen og størrelsen på bøkene er for høy. Det kommer også frem at ingen av bankinformantene mener at disse nye rutinene ville blitt implementert i organisasjonen dersom det ikke var fastsatt et nytt lovverk. En av informantene påpeker at dette skyldes at loven kun blir etterlevd dersom det foreligger fare for straff.

Samtidig som sanksjonene blir vektlagt i stor grad, blir også samfunnsansvar trukket frem som en motivasjonskilde. Det går ut på å føle at det arbeidet man gjør både gir og har mening. Videre uttrykkes det av informant P1 flere fordeler bankene får ved å gjennomføre arbeidet. Dette inkluderer å få bedre forståelse for kundenes virksomhet og dermed kunne løse deres behov bedre, samt at man er med på å rydde de useriøse aktørene av banen. Stortingsrepresentanten ser derimot kun å unngå negativt omdømme som den eneste fordel. Uttalelsene til både informanten fra EFE og P2 viser at arbeidet som utføres av bankene er viktig for å bekjempe og forebygge hvitvasking. Likevel uttrykker P2 demotivasjon grunnet manglende oppfølging og videre arbeid på saker som sendes til EFE.

4.3.3 Kommunikasjonsutfordringer

4.3.3.1 Informasjonsdeling mellom aktørene

Økokrim og banker er avhengige av hverandre for å gjøre en god jobb i anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge. Vi ønsket derfor å undersøke om de mente deling av informasjonen mellom partene var tilstrekkelig tilstedeværende. Vi stilte bankinformantene spørsmål om de følte at de fikk den informasjonen de trengte fra Økokrim for å gjøre et godt arbeid. Responsen fra informantene var delt. P3 var noe usikker i sitt svar, der vedkommende åpnet med å si at de ikke mente de fikk nok informasjon, fordi det alltid finnes forbedringspotensial. Vedkommende forteller videre:

«(...) vi vil definitivt ha mer, men Finanstilsynet har gitt oss veilederen, samtidig som Økokrim hvert år på Hvitvaskingskonferansen prøver å gi tilbakemelding. De kan ikke gi individuell tilbakemelding på MT-rapportene, og det har vi forståelse for. Jeg tror ikke det ville vært riktig bruk av deres ressurser.» (Respondent P3)

P1 mener det er et gi-og-ta-forhold. Vedkommende føler at de får nok informasjon, men at Økokrim kan være tydeligere på hva som er nyttig av rapportene de mottar. Respondenten legger til at det oppfattes slik at man gjør mer av det man får positiv tilbakemelding på, og kanskje mindre av det andre. P2 kan si seg enig i dette, og legger til:

«Vi skulle gjerne hatt mer respons på det vi gjør. Ikke i form av skryt og klapp på skulderen, men mer om vi er relevante eller om vi faktisk er helt på jordet. Jeg har bestandig sagt at jeg skulle ønske mer feedback fra de når det gjelder en slags kvalitetskoordinator eller korrigerings på hvor vi er.» (Respondent P2)

Respondenten forteller videre at de synes at den generelle gjennomgangen er på plass, og mener at Økokrim utarbeider trendrapporter og analyser som er nyttige, men at problemet ligger mer på utilstrekkelig bistand med konkrete saker de jobber med. Spørsmålet ble også stilt til avdelingslederen for EFE der det ble sagt at det blir gitt veiledninger og annen hjelp, og at han mente at det generelt sett ble gitt ganske mye. Han legger til at det selvfølgelig er et forbedringspotensial og de skal forsøke å bli enda bedre på akkurat den biten.

Videre ønsket vi å vite mer om informasjonsflyten ut til myndighetene. Vi spurte derfor bankinformantene om de mente at antallet MT-rapporter banker oversender til Økokrim gir en god indikasjon om innsatsen de legger ned i anti-hvitvaskingsarbeidet. Respondent P1 mener at det gir en god indikasjon. Vedkommende mener dog at man må se den i sammenheng med granskingsprosenten for å kunne gi en indikasjon om det man sender er av en viss interesse. P1 sier at de kunne vunnet prisen for å sende flest meldinger hvis de ikke hadde brydd seg om innholdet. Respondent P3 sier seg enig med P1, at antallet ikke er en relevant indikator alene. Det må ses i sammenheng med innhold, analyser og hvilken rapporteringspliktig det er snakk om. Vedkommende sier samtidig at hvis hele bransjen sender null rapporter er det tydelig for lite. Respondent P2 mener derimot at det ikke er en god indikator, uavhengig av hva det blir sett i sammenheng med. Dette fordi at mye av arbeidet som blir gjort er forebygging og kontroller. Kontrollene omfatter ofte saker som ikke behandles videre, og det legges mye tid også i dette arbeidet.

I forbindelse med indikasjoner myndighetene får av arbeidet som blir utført, ønsket vi å høre med Økokrim om de anser at myndighetene har full informasjon om arbeidet de gjør for å kunne styre dem. Avdelingslederen for EFE mener at kunnskapen om deres virksomhet ikke viser seg å være like tung overalt, og snakker her om deres beslutningstakere. Han mener at det definitivt er rom for forbedring på dette området. Han påpeker at dette like fullt er Økokrim sitt ansvar, og at de må gjøre deres beslutningstakere gode.

«Kunnskapen om vår virksomhet er nok en del ganger litt mangelfull om hva det er vi egentlig gjør og hvordan vi fungerer. Så her er det rom for mer kunnskap og større forståelse for og bevissthet rundt dette arbeidet.» (Informant fra EFE)

Avdelingslederen uttrykker at dersom myndighetene hadde hatt mer kunnskap om virksomheten ville det kunne føre til ytterligere ressurser hos dem. Han presiserer at det er viktig at denne informasjonen blir gitt, ettersom det blant annet foreligger en misoppfatning om at ressursene som blir gitt til EFE forblir i EFE og kun går til arbeid innad i enheten. Derimot er realiteten at over halvparten av ressursene som går til enheten egentlig brukes til å understøtte virksomheten i norsk politi.

4.3.3.2 Målsettinger og implementering

Under dette temaet valgte vi å stille spørsmål om hvorvidt kravene som kom fra hvitvaskingsloven var klare, og fikk her noe ulike meninger. Respondent P3 mener at kravene var klare. Det fremmes at det alltid er mulig å lete etter hull, men det skal mye til for å tolke kravene helt motsatt vei. Vedkommende nevner så veilederen som er utarbeidet Finanstilsynet, og påpeker at den tolkes som strengere enn det loven selv er, men legger til at det er bra.

Storingsrepresentanten og bankrespondent P2 mener derimot at en del av kravene er uklare eller åpne for tolkning.

«Det der har det jo vært en sånn runddans. Og jeg vet jo at bankene mener at mye av det er uklart. Og det har jo vært en tilbakemelding, særlig i forbindelse med at vi behandlet hvitvaskingsloven. Det er klart at bankene skal ha mye ansvar, og de må følge det opp også, men at regelverket er komplisert er det ingen tvil om. Og det er mye gråsoner her.»
(Storingsrepresentant)

Avdelingsleder for EFE er derimot uenig i påstanden om at kravene er vanskelig for bankene å tolke, fordi disse egentlig har eksistert i lang tid:

«Hvitvaskingsloven i 2018 bare knesatte det som vi hadde snakket om i 10-15 år allerede. Kundetiltak, risikostyring, god kontakt med kunden, hvor kommer midlene fra, risikovurderinger som møtte virksomhetens utfordringer, og så videre. Rapporteringsplikten for banker har vært siden 1993. Det kom ikke som lyn fra klar himmel dette altså, men det ble materialisert i de nye bestemmelsene i hvitvaskingsloven mye klarere enn tidligere. Så at mange ikke har gjort det de skulle, og kanskje har ligget litt i underkant, det er nok det de følte mest. Eller det er det som nok traff mange mest da. At de hadde vært litt for tilbakeholden med å følge opp sånn som de skulle.» (Informant fra EFE)

4.3.3.3 Aktørenes syn på ressurser

Ressursene til flere av aktørene som arbeider med anti-hvitvasking har blitt hyppig omtalt. Medias fokus er sterkt knyttet til Økokrim og deres ressurser. Vi ønsket å finne ut hva

informantene våre tenkte om dette, og stilte derfor spørsmål om de mente at Økokrim hadde tilstrekkelige ressurser. Stortingsrepresentanten tok i sin interpellasjon på Stortinget opp nettopp dette, og indikerte her at hun mente Økokrim ikke hadde tilstrekkelige ressurser til å ettergå og etterforske innmeldte mistenkelige transaksjoner. Stortingsrepresentantens meninger hadde ikke endret seg da vi stilte spørsmål om Økokrims ressurser.

«Jeg tenker at svaret er litt entydig nei, det har de helt åpenbart ikke. Det er laget et system der banker bare sender over MT-rapporter, uten at det i tilstrekkelig grad blir fulgt opp og gitt tilbakemelding på. Det kreves mye mer ressurser enn det man har valgt å prioritere inn der.»
(Stortingsrepresentant)

Informantene våre fra banksektoren var heller forsiktige når spørsmålet skulle besvares. P3 sa seg enig med stortingsrepresentanten og mente at en sån type avdeling burde ha flere personer, for å gjøre en effektiv jobb. Vedkommende legger til at banken har fått tilbakemelding flere ganger om at deres saker ikke kan prioriteres fordi de ikke har nok kapasitet, og tenker i bunn og grunn at om de ikke har nok ansatte, så har de ikke nok ressurser. Respondenten forteller videre at de tror at det fremdeles mangler litt ressurser fra myndighetenes side.

P1 og P2 sier seg også enig, der P2 legger til at de mener at man må forstå bedre hvordan Økokrim jobber:

«Vi må huske på at mandatet til Økokrim er å drive med finansiell etterretning. Alt som blir sendt inn blir registrert, og kanskje blir det ikke brukt samme dag, men kan være nyttig i en sak som kan dukke opp i fremtiden.» (Respondent P2)

Informanten fra politiet kunne fortelle at sett opp mot antall hvitvaskingsmeldinger så trodde vedkommende ikke at ressursene strakk til. Vi ga også EFE i Økokrim muligheten til å besvare dette spørsmålet selv. Her kunne avdelingslederen for EFE fortelle at han selv også mener at det hadde vært fordelaktig med større ressurser:

«Man kan alltids rope på mer ressurser, og hadde jeg hatt mer ressurser så hadde jeg nok fått til mer. Vi kunne gått inn og hentet ut mer informasjon, samtidig som vi kunne ha rapportert mer ut. Det er en ressursituasjon med alt man jobber med. Ledelsen i Økokrim sammen med meg har jo drøftet og diskutert dette, og vi ser jo at forventningene eksternt og økningen i MT-

rapporter og alt det andre rundt oss, krever en økt ressurssetting av enheten.» (Informant fra EFE)

Han forteller at de har gjennomført en evaluering av enheten, der det kommer frem at de har lagt til grunn både de internasjonale og de nasjonale føringene. Videre forteller han at de egentlig har prioritert akkurat sånn som overordnet myndighet har instruert dem hele tiden, og tilføyer til slutt til at det nok en gang bare blir et spørsmål om ressurser. Avdelingsleder for EFE trekker så inn riksadvokatens rapport og forteller at både Økokrim og riksadvokaten mener at det ikke er bra at anmeldelsene som sendes til politiet blir henlagt. Han sier at han ikke kan bruke ressursene sine der politidistriktene velger å henlegge, men heller må jobbe med saker det faktisk blir noe av. Han uttrykker videre at deres anmeldelser er grundige og at de treffer godt, og legger til at hvis det var noe man ikke skulle ha henlagt så burde det være sakene Økokrim sender.

Både av det avdelingslederen for EFE forteller og av interpellasjon på Stortinget der det ble lagt frem statistikk på antall henleggelse, kommer det frem at problemet også kan ligge hos politiet som håndterer anmeldelsene som kommer fra EFE (S.tid.nr. 50 (2019-2020)). Vi ønsket derfor å stille vår informant fra politiet spørsmål om vedkommende mente at de selv hadde tilstrekkelige ressurser til å håndtere sakene fra Økokrim, og fikk følgende svar:

«Vi kan jo alltid ønske oss mer ressurser, men vi må også prioritere innen det vi holder på med. Per nå prøver vi å prioritere hvitvasking fordi det er et av de prioriterte områdene vi holder på med. Det er ikke mange saker som vi har fått fra Økokrim som vi ikke har gjort noe med, men saker oversendt fra Økokrim kan ta tid og det kreves samtidig mye ressurser og stor kapasitet for å komme i mål.» (Informant fra politiet)

Vedkommende gjentar til slutt at de gjerne kunne ønske større ressurser, men mener at situasjonen er håndterbar. Politidistriktet vi snakket med kunne ikke gjenkjenne seg i henleggelsesraten som fremkommer fra interpellasjonen fra stortingsmøtet.

«For vår del er det ikke mange saker vi ikke gjør noe med, eller som ender opp i henleggelse. Hvis vi henlegger så er det fordi vi ikke klarer å bevise det som er påstått. Vi legger inn mye arbeid i slike saker, men hvis vi ikke er overbevist i saken så tar vi ikke ut tiltale i den, fordi det skal vi heller ikke gjøre. Men vi henlegger aldri på kapasitet.» (Informant fra politiet)

Informanten fra politiet mener også at statistikken presentert ikke er helt reell for politi-Norge. Respondenten forteller at det største politidistriktet som behandler flest saker, og at det ødelegger litt for statistikken.

Kritikken som omhandler ressurser rettes mest mot politiet og Økokrim, og det var derfor naturlig for oss å spørre om de selv mente at dagens ressursfordeling bidrar til et effektivt system. Begge respondentene begynner her å forklare hvordan de selv jobber, men kommer ikke frem til et helt konkret svar. Avdelingsleder for EFE forteller at han tar utgangspunkt i de ressursene han får tildelt, og er hele tiden opptatt av å bruke dem på den mest hensiktsmessige måten for å få mest mulig ut av det. Han legger til at når bankene blir bedt om å bruke mer ressurser på denne type aktivitet, er det en forventning at også myndighetene legger mer i potten, for å oppnå en balanse. Informanten fra politiet forteller at de er opptatt av å beskjære saker, og konsentrerer arbeidet mot det som gir strengest straff, og på denne måten få nok kapasitet og ressurser til å håndtere sakene. Informanten konkluderer spørsmålet ved å si at samarbeidet mellom Økokrim og Politidistriktene er veldig bra.

4.3.3.4 Samarbeidet mellom aktørene

For å få et noe mer overordnet blikk på aktørene, spurte vi informantene våre hvordan de opplever samarbeidet mellom banker og Økokrim i dette anti-hvitvaskingsarbeidet. Både avdelingsleder for EFE og P3 forteller at de synes samarbeidet fungerer bra. Avdelingslederen presiserer videre at det finnes muligheter dersom bankene skulle trenge assistanse fra EFE:

«Vi har løpende daglig, tett kontakt med mange av de rapporteringspliktige. Vi har jo en telefonordning, eller en desk, som gjør at de kan kontakte oss og ringe, og få en-til-en oppfølging og hjelp.» (Informant fra EFE)

Bankrespondent P2 har en litt annen oppfatning av samarbeidet. Vedkommende mener at mange av sakene som banker oversender EFE, som er åpenbart straffbare, ikke blir fulgt opp. Bankrespondenten legger til at det foreligger et forbedringspotensial hos begge partene. Stortingsrepresentanten deler samme oppfatning som P2, om at systemet ikke er fungerende:

«(..) og det handler om, sånn som jeg opplever det, særlig fra bankene sin side om det at de sender over veldig mange ting til Økokrim og til varsling, også hører de ikke noe mer. Det bare sendes i et sort hull uten at det er noe mer.» (Storingsrepresentant)

Organiseringen av anti-hvitvaskingsarbeidet innebærer også en relasjon mellom Økokrim og politiet, vi ønsket derfor å høre med disse to aktørene hvordan de mente at samarbeidet fungerer. Avdelingsleder for EFE sier at samarbeidet med politiet er bra. Han forteller at de har mye kontakt med politidistriktene, og politiet kontakter enheten hvis det er behov for informasjon. Informanten presiserer at de ikke kan prioritere for politidistriktene, og han føler at sakene fra EFE blir «kastet i en stor bølge», hvorpå lokale prioriteringer avgjør hvordan sakene behandles videre. Informanten fra politiet er enig med avdelingslederen for EFE om at samarbeidet fungerer bra. Vedkommende forteller at de enten får en anmeldelse eller en etterretningsrapport som de kan jobbe videre på. Hvis de får en etterretningsrapport må de selv finne grunnlag for å anmelde, men det kan også hende at de ikke gjør noe. Politirespondenten forteller også at det er tilfeller der anmeldelsene de får fra Økokrim er noe i det snarest laget, og at de selv må gjøre jobben EFE allerede har gjort. Vedkommende trekker frem at en svakhet i systemet er at de ikke får tilgang til like mange MT-rapporter som EFE mottar.

En av bankenes hovedoppgaver i anti-hvitvaskingsarbeidet er å oppdage mistenkelige transaksjoner. Når de først blir oppdaget må de undersøkes av banken, og ved bekreftelse om mistanken skal det deretter produseres en MT-rapport som sendes til EFE. Rapporten er altså et viktig verktøy i arbeidet til bankene, og vi ønsket derfor å spørre om hvilken respons bankinformantene fikk på rapporten. Respondent P1 uttrykker at responsen er god, og at de jevnlig, og kanskje til og med ukentlig, har samtaler med Økokrim. P1 mener at det ikke er noen problemer angående tilbakemeldinger fra Økokrim når det gjelder MT-rapportene de oversender. Respondent P2 og P3 uttrykker ikke samme mening. P3 forteller at det er veldig lite respons å få, og at de kun mottar tilbakemelding når en MT-rapport er tatt inn i analyse. Utover dette får de ikke videre informasjon.

Respondent P3 sier blant annet at «*Selvfølgelig så har de ikke noen plikt til å gi oss informasjon på hva som har skjedd der, men det er jo noe som vi hadde ønsket å få mer tilbakemelding på, både på kvaliteten, om det mangler informasjon, og sånne typer ting.*» (Respondent P3)

Respondent P2 deler mening med P3:

«Vi hører ingenting om det, vi bare sender de inn. Og det har bestandig vært en sak. Det er vanskelig for oss å vite om det er relevant, det vi sender inn, når vi aldri får respons på om det er en kjempesak og viktig. Og det gjør det litt krevende.» (Respondent P2)

I denne sammenhengen spurte vi også informanten fra EFE om han mener at bankene får god nok oppfølging på MT-rapportene som oversendes. Han forteller at de ikke gir en-til-en tilbakemelding lenger, og at dette var noe de sluttet med for lenge siden. Han sier at de derimot gir tilbakemelding til rapporteringspliktige gjennom utarbeidede veiledere, indikatorlister, informasjon på hjemmesidene deres, møter, seminarer og på hvitvaskingskonferansen. Totalt sett gis det derfor ganske mye tilbakemelding på et generelt nivå, om hva som anses som god og dårlig rapportering, og hvordan EFE ønsker at rapporteringen skal gjøres og hva de rapporteringspliktige skal se etter. Han trekker frem indikatorlistene som eksempel, og forteller at selv om disse ikke har blitt revidert på noen år, er de fremdeles relevante. Informanten opplever at når han spør bankene om de har brukt indikatorlistene, er dette ofte ikke tilfellet. Han nevner at det er mye svak rapportering fra bankene:

«Altså når vi opplever at en del ikke har brukt noen ressurser på å prøve å gjøre dette ordentlig, utenom at det har truffet automatisk i systemet sitt, og så trykker de bare på en knapp og skriver «se vedlegg» også tømmer de det av gårde. Vi kan ikke drive opplæring på det nivået der. Det følger av veilederen til finansstilsynet, det følger av hjemmesiden vår, det følger.. det er veldig mange steder de kunne hevet den terskelen. (...) men jeg ser den, og hadde vi hatt en compliance-avdeling bestående av 20 stykker så kunne vi nok gitt, hamret dem fast med en gang vi så en så dårlig MT-rapport. Men det gjør vi ikke i dag. Vi må prioritere hvordan vi bruker den ressursen også.» (Informant fra EFE)

4.3.3.5 Organiseringen av Økokrim

Storingsrepresentanten trekker frem at hun tror ressurskritikken har noe med organiseringen av Økokrim å gjøre. Her nevner hun at det kan eksistere problemer innad i Økokrim, spesielt knyttet opp mot organisatoriske utfordringer. Hun forteller at EFE er en liten enhet

sammenlignet med andre deler av politiet, og mener at det kan ligge noe i hvordan det har vært satt opp, og hvordan det har vært prioritert innad.

I Norge er det slik at sakene fra Økokrim blir fordelt ned på politidistriktstnivå. Vi ønsket derfor å høre Økokrims og politiets mening om denne organiseringen i forhold til hvordan det er i Sverige, der de opererer med én stor Økokrim.

«(..) skatt er jo sånn nå, skatteetaten. De er blitt organisert slik at det kan sitte noen i Oslo å etterforske sakene som befinner seg et annet sted i landet. Så ser vi jo at vi som sitter lokalt, at det ikke kommer mange saker fra skatteetaten lenger. De mest alvorlige sakene skjer jo i Oslo.»

(Informant fra politiet)

Respondenten forteller videre at frykten ved at det blir sentralt ligger i at de fleste sakene vil komme fra hovedstaden. Vedkommende mener at det vil resultere i at de noe mindre alvorlige sakene, som også er alvorlige, vil lide under dette. Informanten legger til at de heller har tro på lokale tilpasninger fordi kriminalitet vil være forskjellige fra by til by. Økokrim forteller at å sammenligne Norge med andre land er som å sammenligne epler og pærer, og at han mener de per i dag har riktig fokus både på de sentrale funksjonene og rollene i arbeidet.

4.3.3.6 Oppsummering av kommunikasjonsutfordringer

Av svarene informantene ga oss ser vi at det fremkommer ulike meninger om hvordan kommunikasjonen og informasjonsflyten mellom aktørene foregår. Vi ser av empirien at det er uenighet mellom bankinformantene når det er snakk om å forstå innsatsen som blir lagt i anti-hvitvaskingsarbeidet i antall meldinger sendt alene. P1 mener at man må se det i sammenheng med granskningsprosenten, og P3 mener man må se det i sammenheng med innholdet i dem, forarbeidet og hvem som sender meldingen. P2 mener det ikke er en god indikator i det hele tatt, fordi mye av innsatsen legges i forebygging, som ikke kommer til lys i antall meldinger de oversender Økokrim. Informanten fra EFE gjør rede for informasjonen de øvrige myndighetene har om aktiviteten innad i enheten, og forteller at dersom kunnskapen var større på dette området, ville det ifølge informanten gitt ytterligere ressurser til arbeidet de gjør.

Vi ser videre at det var uklarerheter når det kom til tolkningen av loven. Der stortingsrepresentanten, som selv var med på å behandle loven, kunne fortelle at hun synes regelverket var vanskelig. Av bankinformantene ble veilederen trukket frem som et viktig hjelpemiddel for tolkning av loven, selv om den noen ganger kunne oppfattes som strengere enn loven selv. Avdelingslederen for EFE var derimot uenig i at loven var uklar, fordi regelverket alltid hadde vært der, men ble muligens mer presis enn det tidligere hadde vært. Av spørsmålene som omhandlet ressurser og samarbeidet fremkommer det fra informantene at de selv mener at det foreligger et ressursproblem. Hovedfokuset ligger hos Økokrim, der det belyses at problemet knyttes til at Økokrim ikke klarer å prosessere og følge opp alle rapportene fra bankene, og heller ikke gir god nok tilbakemelding til bankene. Bankinformantene forteller at de gjerne skulle hatt mer informasjon om hva MT-rapportene brukes til, og om det de sender er relevant eller ikke. Vi ser også at representanten fra Stortinget er enig i bankinformantenes utsagn. Avdelingsleder for EFE er derimot uenig og forteller at bankene får mye respons, og legger skylden på dårlig rapportering fra bankenes side. Videre forteller avdelingslederen at de gjerne kunne hatt mer ressurser, spesielt med forventningene som foreligger til enheten. Likevel fremkommer det av en evaluering gjort av enheten at EFE møter både de nasjonale og internasjonale føringene, og at prioriteringene er gjort i henhold til myndighetenes krav. Selv om hovedfokuset rettes mot Økokrim, fremkommer det at det også kan ligge et ressursproblem hos politiet. Avdelingslederen for EFE uttrykker at mange av anmeldelsene som sendes til politiet blir henlagt. Politiinformanten forteller at de ikke gjenkjenner seg i det, og mener at de håndterer sakene tilfredsstillende og heller aldri henlegger basert på kapasitet. Avslutningsvis forteller stortingsrepresentanten at hun selv mener at problemet også kan ligge i organiseringen av Økokrim. Politiet og EFE i Økokrim er derimot uenig i denne påstanden, og mener at organiseringen er fungerende for norske forhold.

4.3.4 Dekobling

4.3.4.1 Isomorfisme

Et av spørsmålene som ble stilt til informantene var om ressursene bankene legger ned i arbeidet blir tillagt rett fokus, ved at de etter loven skal innhente kundeerklæringer fra og overvåke alle kundene sine. Respondent P1 mener at ressursene ofte kan bli lagt til feil sted:

«Jeg mener at vi relativt sett bruker for mye tid på administrative prosesser knyttet til oppfølging av kunder som jeg mener har relativt lav risiko. Og det brukes for lite arbeid for å utvikle kompetanse på å granske de kundene som har høy risiko.» (Respondent P1)

P1 forteller videre at ca. 75 prosent av kundeerklæringene de innhenter fra sine kunder er meningsløse. Likevel må de oppdateres. Vedkommende skulle ønske banken kunne slippe å oppdatere dem så ofte, og ikke bruke så mye tid som de gjør på å gå gjennom store Excel-ark. Informanten ønsker heller å bruke tiden på bedriftsmarkedsporteføljen og andre områder som er mer relevante for anti-hvitvaskingsarbeidet. Her trekkes det også frem at vedkommende ønsker å bruke mer tid på utvikling av interne verktøy knyttet til overvåking, grunnet at dette synes mer fornuftig bruk av ressurser.

4.3.4.2 Dekobling

Vi spurte så bankene om de kunne fortelle oss i hvor stor grad de følte at planene de fastsatte da hvitvaskingsloven kom i 2018 er gjennomført i dag. Respondent P2 uttrykker at de har kommet langt og at det meste er gjennomført per i dag. P2 mener at alt burde være på plass nå ettersom det har gått flere år siden implementeringen startet. Vedkommende understreker likevel at de fortsatt arbeider med dette i banken:

«Det er klart at rett etterpå så tok det tid før man fikk lukket de aller fleste gapene. Vi gjør gjerne gapanalyser for å finne ut hvor vi har avvik i forhold til bestemmelsene, deretter hvordan vi skal gå frem for å få de lukket.» (Respondent P2)

Vedkommende legger til at de klarer å etterleve regelverket i dag, men at det brukes vesentlig større ressurser på å gjøre det. P1 tror også at planene i stor grad begynner å bli gjennomført nå, og legger til at de også synes at det riktignok ikke var så lett i starten. Vedkommende legger til at veilederen fra Finanstilsynet som kom i 2019 var overraskende klar på områder som det ikke var åpenbart at man skulle kunne lese ut fra loven eller forskriften. De fikk derfor noen overraskelser i hvordan Finanstilsynet har valgt å tolke regelverket og ikke minst hvor raskt de fikk tilsyn etter at veilederen ble utgitt. Vedkommende mener at de kunne ha startet implementeringen av loven tidligere dersom Finanstilsynet hadde vært tydeligere:

«Veldig mye av det kunne vært unngått hvis man hadde hatt litt mer sånn samspill i forbindelse med lovarbeidet, litt mer samspill rundt praktisk implementering og litt tidligere forskrift. For da hadde vi startet før. Så for oss ble det veldig brått og brutalt i fjor og høsten 2019 hvor vi da skjønnte hvor de ville, også måtte vi gjøre om alt da.» (Respondent P1)

P1 forklarer at man alltid starter implementeringen av det man tror vil ligge i de nye kravene i forkant av at loven trer i kraft. Tilpasningsarbeidet starter typisk et halvt til ett år før loven blir iverksatt. Dette er basert på den tolkningen man har av hva loven betyr, som deretter må korrigeres når regelverket trer i kraft. Det er denne korrigeringen man ser at bankene har slitt med, fordi man allerede hadde etablert rutiner og rammeverk. P1 sier videre at når man etter noen måneder får tilsyn og kontroll av etterlevelse, så ser man at det man har planlagt ut ifra loven ikke er praktisk gjennomførbart. Det skaper iverksettingsproblemer.

4.3.4.3 Oppsummering av dekobling

I kapitlet som omhandler dekobling ser vi at en av bankinformantene mener at mye av ressursene de må bruke på kontroll av lavrisikokunder, hadde vært ønskelig å bruke andre steder. Videre kan informantene fortelle at de selv mener at planene de satt da hvitvaskingsloven kom, er gjennomført i stor grad i dag. Respondentene forteller likevel at de hadde problemer i startfasen da planene først skulle implementeres, og legger til at det har blitt brukt store ressurser for å tette gapet. En av bankinformantene trekker frem veilederen til Finanstilsynet, og kan fortelle at den opplevdes som utydelig, noe som gjorde at de støtet på iverksettingsproblemer. Vedkommende forteller at hvis Finanstilsynet hadde vært tydeligere i starten, kunne de ha startet implementeringen av korrekte tiltak tidligere.

4.4 Oppsummering hovedfunn

Avslutningsvis i dette kapitlet vil vi gjøre en oppsummering av våre hovedfunn. Videre vil vi forklare hva som oppleves av aktørene som de største problemene ved implementeringen av den nye hvitvaskingsloven. Vi har identifisert fire hovedfunn ut fra det empiriske grunnlaget av både dokumentstudier og intervju, som er knyttet til henholdsvis bankenes doble agentrolle, motivasjon og gjensidige fordeler, kommunikasjonsutfordringer og dekobling.

4.4.1 Bankenes doble agentrolle

Som vi kan se under oppsummeringen i kapittel 4.3.1.4 gir svarene fra informantene antydning til at det eksisterer en dobbel agentrolle for bankene i arbeidet mot anti-hvitvasking. Et problem som avdekkes her er bankenes interessekonflikt etter at nye, strengere krav ble stilt til dem i ny hvitvaskingslov. Denne interessekonflikten går ut på at bankene nå må møte kravene til både myndighetene og kundene i banken, som man kan påstå er motstridende. Kundene ønsker privatliv og trygghet, mens myndighetene krever overvåking og kontroll. Denne konflikten innebærer at kundene reagerer negativt på kundetiltakene som har blitt innført. Ifølge bankinformantenes uttalelser opplever kundene å få flere og flere spørsmål, og at det er økte plikter for dem mot banken. Dette resulterer i en interessekonflikt ved at bankenes rolle som rapporteringspliktige krever at de må utføre kundetiltak mot sine kunder, samt overvåke transaksjonene deres. Regjeringen sier at dette arbeidet er nødvendig for forebygging, avdekking og avverging av hvitvasking. Finanstilsynets strategi understreker også viktigheten av rollen til de rapporteringspliktige, samtidig som de presiserer nødvendigheten av at finansforetak opprettholder sine forpliktelser til kundene. Av både dokumentstudiene og intervjuene som er foretatt kan vi derfor se at det stilles krav til bankene fra to ulike interessenter. Av intervjuene får man indikasjoner om at det å ivareta rollen som rapporteringspliktig samtidig som man skal ta hensyn til kundene, ikke er enkelt. Disse motstridende kravene setter med andre ord bankene i midten av to interessenter.

Et annet problem som belyses er i sammenheng med bankenes egne kommersielle mål. Det fremkommer av kapittel 4.3.1.1 og 4.3.1.2 at bankene bruker store ressurser på arbeidet mot hvitvasking, og at dette gir et direkte kapasitetstap, fordi man må sette flere personer til arbeidet med kundetiltak. Det argumenteres for at disse ressursene kunne ha blitt disponert til andre, kommersielle formål som banken har. Et poeng som trekkes frem er at selv om arbeidet er kostbart både i form av ressurser og i forbindelse med kundenes opplevelse, vil bankene likevel ikke velge å følge sine kommersielle mål fremfor etterlevelse av loven. Dette fordi oppdagelsesrisikoen samt sanksjonene som regel er høyere enn mulighetene for inntjening. Samtidig vil de også påta seg samfunnsansvaret de har blitt tildelt. Problemet som belyses er altså at det går store ressurser fra bankenes side til å gjennomføre anti-hvitvaskingsarbeidet, hvor disse ressursene ellers kunne blitt brukt til å oppfylle bankenes kommersielle mål for å

oppnå profitt. Dette følger av den doble agentrollen de innehar, hvor det tidligere ikke var brukt ressurser til dette arbeidet i like stor grad.

4.4.2 Motivasjon og gjensidige fordeler

Et av hovedfunnene i denne studien er knyttet til motivasjonen bankene har til å bidra i anti-hvitvaskingsarbeidet som vi tok for oss i kapittel 4.3.2. Bankinformantene viser til samfunnsansvar som en del av motivasjonen, men det legges helt klart mest vekt på frykten de mulige sanksjonene gir. Det fremkommer at den indre motivasjonen og samfunnsansvaret ikke er så sterkt, hvert fall ikke på nåværende tidspunkt. Det er tydelig at sanksjonene myndighetene disponerer er det største insentivet bankene har til å gjennomføre tiltak for å etterleve loven. Bankene har alltid hatt muligheten til å gjøre dette arbeidet, men det er ikke før loven trådte i kraft at handlinger ble iverksatt. Som vi ser av kapittel 4.1.5.2 kan bøtene bli opp til 10% av forrige års omsetning. Finanstilsynet kan nå ilegge slike bøter ved å gjennomføre tilsyn i banker og avdekke mislighold. Av Stortingsmøtet fremkommer det at et av målene med ny hvitvaskingslov var å nettopp muliggjøre utstedelse av bøter til finansforetak. Dette var ikke forankret i tidligere lovverk, og kan derfor understøtte uttalelsene fra bankinformantene om sanksjoner som motivasjon bak arbeidet de gjør. Bankenes motivasjon til anti-hvitvaskingsarbeidet blir også tatt opp i Dagens Næringsliv artikkelen, hvor det uttrykkes at utført arbeid virker bortkastet grunnet svak oppfølging videre i prosessen.

Et annet poeng som fremkommer er at det ikke er lett å se hva som er fordelene bankene faktisk får ved å etterleve reglene. Myndighetene får klare fordeler ved at strategien for avdekking og bekjempelse av hvitvasking blir gjennomført, og hvitvasking forhåpentligvis blir redusert. Derimot kan det virke som bankenes eneste fordeler ved arbeidet er bedre forståelse av sine kunders virksomhet, og å unngå konsekvenser som sanksjoner og omdømmetap ved manglende etterlevelse.

4.4.3 Kommunikasjonsutfordringer

Av empirien gjør vi flere funn som kan kobles opp mot kommunikasjonsutfordringer mellom aktørene i anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge. Empirien tilsier blant annet at dette samarbeidet og informasjonsdelingen ikke er tilstrekkelig for å gi en effektiv innsats. Aktørene er uenige i

samtligte av temaene som blir tatt opp. Bankinformantene mener at tilbakemeldingen fra Økokrim kunne vært bedre, samtidig som avdelingslederen for EFE forteller at dokumentene de deler med bankene gir god nok informasjon til å kunne gjøre et mer utfyllende og godt arbeid. Ettersom det fremkommer at bankene fremdeles rapporterer dårlig, og samtidig kjenner på en mangel på informasjon, kan vi se antydning til at dette ikke stemmer.

Manglende tilbakemeldinger knyttes til kritikken som rettes mot Økokrims ressurser. Alle informantene kunne fortelle at de selv mente at det forelå et ressursproblem hos Økokrim, men vi ser fra kapittel 4.2.3.2 at justis- og beredskapsministeren fremmer et annet syn. Vi ser også uenigheter knyttet opp mot politiets midler. Økokrim mener at politiet ikke har tilstrekkelige ressurser til å håndtere alle sakene de får tilsendt, der politiet selv er uenig. Vi ser antydning til at diskusjonen som omhandler ressursproblemene har opphav i dårlig kommunikasjon og informasjon, ettersom det fra empirien fremkommer at aktørene involvert og myndighetene er uenige om temaet som omhandler ressurser.

Vi ser også kommunikasjonsutfordringer ved at bankene opplever ulike signaler, der Finanstilsynet gir indikasjoner til bankene om at de må sende flere MT-rapporter, mens Økokrim ønsker færre og av bedre kvalitet. Dette medfører at bankene blir trukket i forskjellige retninger når det gjelder hva som faktisk er forventet av dem. Denne problemstillingen ser man også i bankinformantenes tolkning av loven, der det fremmes uklarheter både ved loven og ved veilederen produsert av Finanstilsynet.

4.4.4 Dekobling

Et annet problem som fremkommer av empirien er uoverensstemmelser mellom vedtak og gjennomføring, der informantene forteller om en utfordring knyttet til tolkning av loven, som resulterte i iverksettingsproblemer. Vi finner også antydning til dekobling i funn gjort i dokumentene, der vi ser at Norges største bank har mottatt en bot på kr. 400 millioner for å ha oppgi feilaktig informasjon til Finanstilsynet. Banken hadde opplyst om gjennomførte tiltak, som i realiteten aldri hadde funnet sted. Vi kan også se en form for tvingende isomorfisme. P1 mener ressurser i noen tilfeller blir brukt på feil sted. Det fremkommer her at grunnet press fra myndighetene, må arbeidet likevel gjøres selv om det hadde vært ønskelig å benytte ressursene et annet sted.

5. Analyse

I dette kapitlet tar vi for oss hovedfunnene fra empirien og kobler de opp mot det teoretiske grunnlaget fra kapittel 2. For å kunne svare på problemstillingen “*Hvordan kan vi forklare at det foreligger problemer hos banker og Økokrim ved implementering av hvitvaskingsloven i 2018?*” må vi derfor se hovedfunnene i lys av forskjellige teorier som på ulik måte kan forklare hvorfor det som oppleves som utfordringer for aktørene, faktisk er problemer. Analysen vil videre følge hovedfunnene bankenes doble agentrolle, motivasjon og gjensidige fordeler, kommunikasjonsutfordringer og til slutt dekobling.

De teoretiske rammeverkene understøtter de ulike funnene fra empirikapitlet. Prinsipal-agent-teoriens deler omhandlende dobbel agentrolle, insentiver, opportuniste og informasjonsproblemet vil bli koblet til tre ulike funn, henholdsvis bankenes doble agentrolle, motivasjon og kommunikasjonsutfordringer. Modellen til Van Meter & Van Horn (1975) brukes for å beskrive og gi forståelse av iverksettingsprosessen, der faktorene kobles til to ulike problemer. Vi vil under kommunikasjonsutfordringer se på delene i modellen som omhandler målsetting og håndhevelse, ressurser, kommunikasjon og trekk ved iverksettingsenhetene. Iverksetternes handlingsvilje vil derimot bli koblet til problemet som omhandler motivasjon og gjensidige fordeler. Institusjonell teori brukes for å forklare dekobling i implementeringen.

5.1 Bankenes doble agentrolle

5.1.1 Dobbelt agentrolle mellom kunder og myndighetene

I kapittel 4.4.1 presenteres bankenes interessekonflikt mellom krav fra myndighetene og krav fra kundene. Dette belyser vi ved å ta i bruk Naheem (2020) sin studie om en dobbel agentrolle innenfor prinsipal-agent-teorien. Studien ser på nettopp dette problemet som presenteres, ved at bankene står imellom to prinsipaler, henholdsvis myndighetene og kunden. Problemet teorien om en dobbel agentrolle tar for seg er hvordan bankene skal klare å ivareta begge interesser på samme tidspunkt (Naheem, 2020). Som det fremkommer av empirien har bankinformantene splittede meninger når det kommer til dette problemet. En av dem mener at kundenes trygghet og privatliv er godt ivaretatt uavhengig av de nye tiltakene som er innført. De to andre

bankinformantenes meninger kan derimot støtte mer oppunder teorien om den doble agentrollen. Et av utsagnene går ut på at man må se det i sammenheng med hva slags samfunn man ønsker, og om dette er et med mer frihet eller et med overvåking av alle. Denne uttalelsen gir antydninger til at bankens kunder ikke får ivaretatt sitt privatliv etter implementering av nytt lovverk. De videre uttalelsene fra informantene som omhandler kundenes reaksjoner på de innførte kundetiltakene gir også støtte til teorien om at banker kan ha problemer med å ivareta alle parters interesser, ettersom to av informantene opplever dårlig aksept fra kundene sine ved implementering av nye rutiner og mener at de både føler seg mistenkt og “mast på” etter at nye tiltak ble iverksatt. Fra kapittel 4.2.1 ser vi at Finanstilsynets strategi tilsier at banker både skal oppfylle sine forpliktelser til kundene, samtidig som de skal etterleve reglene som fremkommer av hvitvaskingsloven. Strategien gir derfor uttrykk for at å opprettholde begge disse rollene samtidig er noe bankene skal få til. Uttalelsene fra bankinformantene gir derimot antydninger til at dette er vanskeligere enn det fremstår i strategien. Dersom bankene tar hensyn til kundenes tilbakemeldinger om misnøye av overvåking og kontroll, går det utover myndighetenes krav om å nettopp overvåke og kontrollere kundeforholdene. Vi ser dermed at å tilfredsstille både myndighetenes og kundenes motstridende krav til banken blir tilnærmet umulig, slik tidligere forskning på området viser. Interessekonflikten som eksisterer som et problem for bankene i arbeidet mot hvitvasking kan vi derfor se har opphav i at de har flere interessenter å ta hensyn til, noe som gjør implementeringen av loven utfordrende.

I tillegg til kundene og myndighetene, er banken en tredje interessent som må tas hensyn til i forbindelse med implementering av hvitvaskingsloven. Bankenes egne interesser omhandler deres kommersielle mål og profitt. En av bankrespondentene mener at det kun er en liten andel av det totale kundeantallet det er grunn til å følge nøyer med på, men at det likevel må innhentes samme mengde informasjon fra alle kundene. Det blir også uttalt av informantene at mengden ressurser som brukes på arbeidet er stor, sett opp mot risikoen. Studien til Ball et al. (2020) understøtter informantenes opplevelser, og viser at det oppsto spenning ved at man måtte sette mange ansatte til anti-hvitvaskingsarbeidet, noe det medgår store ressurser til – ressurser som kunne blitt disponert til bankens kommersielle mål. Ser man informantenes uttalelser i lys av Ball et al. (2020) sin studie, får man altså lignende indikasjoner om spenning mellom disse aktivitetene i banken. Det blir i kapittel 4.3.1.1 gjentatte ganger formidlet at det er få kunder det faktisk er grunn til å bruke disse tiltakene mot. Det blir fremmet av bankinformantene at kundetiltakene også medfører visse positive sider, i forbindelse med aksjekursen, at de unngår markedstap og samfunnsansvaret de har. Likevel gir informantenes ytringer uttrykk for at

ressurser brukt til dette arbeidet ville kunne tilføre verdi til deres egne mål. Den doble agentrollen, og dermed bruken av ressurser til compliance-arbeidet, kan av tidligere forskning og uttalelser fra informantene antydes å gi et problem i forbindelse med bankenes kommersielle mål.

5.1.2 Opportunistisk atferd og interessekonflikt

I kapittel 4.4.1 blir det trukket frem et problem i forbindelse med bankenes egne kommersielle mål. Dette problemet kan man se opp mot prinsipal-agent-teoriens begrep opportunistisme. Teorien forklarer hvorfor agenten i visse tilfeller velger å opptre opportunistisk, altså å sette sine egne interesser fremfor prinsipalens (Douma & Schreuder, 2017). Dette kan vi derfor se i sammenheng med problemet som omhandler at bankenes kommersielle mål ikke blir ivarettatt, ved at disse interessene ikke nødvendigvis blir hensyntatt i kontrakten mellom banken og myndighetene i arbeidet mot hvitvasking. En av bankrespondentene trekker frem at det ikke er ønskelig å støtte de kundene som opptrer kriminelt. Vedkommende mener derimot at det som oftest er grad av forståelse om rimeligheten av det kunden sier som er av betydning. Informanten forteller videre at transaksjoner derfor kan bli dempet som mindre mistenkelig enn det som egentlig er tilfellet, på grunn av lønnsomheten det kan tilføre banken. Dette viser til et tilfelle av at banken må velge mellom sine kommersielle mål og etterlevelse av regelverket. Loven sier at alt som er mistenkelig skal rapporteres, noe som av informantene antydes å ikke være like gunstig for dem i alle tilfeller. Busch & Vanebo (2000) presiserer at i situasjoner hvor prinsipalen og agenten har ulik målstruktur åpner det for muligheten til at agenten opptrer opportunistisk, noe som understøtter informantenes uttalelser vedrørende rapportering av mistenkelige transaksjoner. Som det fremkommer av kapittel 4.3.1.2 ønsker bankinformantene profitt, noe de oppnår ved å unnlate rapportering av enkelte transaksjoner, som i et objektivt synspunkt kan anses som mistenkelige. Ut fra respondentenes uttalelser kan dette oppfattes som en opportunistisk handling fra bankinformantenes side, som har oppstått grunnet ulik målstruktur mellom dem og myndighetene. Stortingsrepresentanten sine uttalelser om temaet støtter opp om disse antagelsene, og mener at bankenes beslutninger i forbindelse med etterlevelse av regelverket blir påvirket av deres kommersielle mål.

Prinsipal-agent-teorien peker videre på at å operere ut fra egeninteresse til tider kan forsvares, ut fra agentens synspunkt. Både stortingsrepresentanten og en av bankrespondentene mener at

bankene har grunnlag for å operere ut fra egeninteresse ettersom de til stadighet står i interessekonflikter. Dette samsvarer med teorien som sier at hvis prinsipalens mål går på bekostning av målene til agenten, kan slike handlinger forsvares (Busch & Vanebo, 2000). Likevel foretas, ifølge en av bankinformantene, slike handlinger sjeldent, på grunn av sanksjonene de møter ved å ikke etterleve loven. Av Ball et al. (2020) fremkommer det at kostnader knyttet til ryktet, det kommersielle og det juridiske ved å ikke overholde reglene har ført til en eksponentiell økning av rapportering. Sanksjonene myndighetene disponerer kan derfor late til å ha motsatt effekt av det teorien sier, om at motspillet øker. Likevel viser svar fra informantene at det forekommer situasjoner hvor beslutningene som tas blir påvirket av andre interessenter enn myndighetene, og at man kan se gjennom fingrene på enkelte transaksjoner for å tilføre profitt i banken. Teorien som sier at sanksjoner dermed kan føre til økt motspill mellom prinsipalen og agenten virker derfor som både gjeldende og ikke gjeldende på samme tid. Noen respondenter mener at de ikke ville opptrådd opportunistisk, mens andre mener at det kan skje. Dette styrker prinsipal-agent-teoriens antagelser om at opportunisme kan forekomme, men ikke nødvendigvis gjør det.

5.2 Motivasjon og gjensidige fordeler

5.2.1 Incentiver til anti-hvitvaskingsarbeidet

Prinsipal-agent-teoriens antagelser om incentiver er noe som kan være med på å forklare hovedfunnet omhandlende motivasjon og gjensidige fordeler for bankene. Som det fremheves i kapittel 4.4.2 er det tydelige fordeler for myndighetene i regulator-bank-forholdet, men det er vanskelig å se fordelene til bankene. Teorien forklarer at for å oppnå et effektivt samarbeid, må kontrakten mellom dem ha gjensidige fordeler (Naheem, 2020). En av bankinformantene trekker frem noen fordeler de får ut av arbeidet, som at kundene opplever at banken er trygg og at de ved denne nye innsikten i kundenes bankaktiviteter har opparbeidet seg større forståelse for kundenes behov. Det er også fordeler knyttet til at de er med på å fjerne de useriøse bedriftene fra markedet. Til tross for at en av informantene trekker frem disse fordelene, viser samtlige av bankrespondentenes uttalelser til at motivasjonen for arbeidet er frykten for sanksjoner. Dette samsvarer med Naheem (2020) sin studie, som mener at fordelene bankene får ut av arbeidet er at de kan unngå straff, ettersom relasjonen dem imellom er basert på trusler alene.

Informantene trekker også frem at negativt omdømme er en del av frykten. Omdømme relaterer seg til at dersom bankene blir ilagt bøter, vil dette ofte føre til medieoppslag, som skader bankenes omdømme. Her kan vi igjen trekke inn den ene bankinformantenes utsagn om at kundene opplever banken som trygg. Dersom omdømmet til banken blir skadet ved avdekking av manglende etterlevelse av lovverket, vil tilliten til kundene svekkes. Teorien trekker frem at det må være en balanse i kontrakten mellom prinsipal og agent, i dette tilfellet myndighetene og banker, hvor det er nødvendig at kontrakten inneholder både straff og belønning i forbindelse med arbeidet (Pellegrina & Masciandaro, 2008). Som presentert i kapittel 4.2.2.1 skrev Finans Norge (2018b) om noen av endringene i ny hvitvaskingslov. Her kan man se at det har blitt tillagt stort fokus på høye bøter og straffeforfølgelse ved å mislykkes i å etterleve reglene, men at det ikke fremkommer fordeler for bankene. Et av hovedpoengene under antagelsen om insentiver går ut på fordeler for begge parter for å oppnå et effektivt samarbeid. Uttalelsene til informantene gir uttrykk for at det ikke eksisterer fordeler for begge parter i kontrakten, utenom det å unngå straff, som kan være en forklarende faktor for hvorfor motivasjonen er svekket ved implementering av hvitvaskingsloven.

I kapittel 4.3.2.1 uttrykker en av bankinformantene at man ville valgt å nedprioritere etterlevelse av loven dersom kostnaden ved straff ikke var så høy som den er. Vedkommende uttrykker at dersom bøkene var lavere enn det man kan tjene på en kunde, ville man heller fokusert på inntjeningen. Det presiseres at slike vurderinger har skjedd i banken, men at både konsekvensen i form av bøter og sannsynligheten for å bli oppdaget er så høy at man ikke kan ta den risikoen. Ball et al. (2020) sin forskning på dette området understøtter informantenes uttalelser, hvor det vises til at bankene mener kostnaden ved regulering er høy. Det argumenteres for at dersom kostnaden ved implementering av regelverket blir høyere enn straffen ved å ikke overholde loven, vil implementeringen ikke lenger være en prioritet (Ball et al., 2020). Av empirien får man også inntrykket av dette ikke nødvendigvis er like sant i alle tilfeller. En av informantene mener at man ikke ville valgt bankens kommersielle mål grunnet samfunnsansvaret man kjenner på, ikke kun bøkene, selv om det er mye kostnader relatert til arbeidet. Man kan altså se at noen vektlegger samfunnsansvaret mer enn andre. I de tilfeller hvor man vektlegger samfunnsansvaret over frykten for straff og å bli oppdaget, kan man påstå at det er gode insentiver til anti-hvitvaskingsarbeidet, fordi dette er med på å hjelpe fellesskapet i Norge. Der frykten for straff derimot er høyere enn samfunnsansvaret, er insentivene til arbeidet å anse som

en mindre god kilde til motivasjon, ettersom man heller ønsker å unngå bøter enn å faktisk ta fellesskapets beste til betraktning.

Som det også fremkommer av kapittel 4.3.2.1 mener en av bankinformantene at det sendes dårlige rapporter til Økokrim kun for å ha sitt på det rene, for å gi inntrykk av å ha oppfylt sin plikt. Informanten mener at dette medfører at EFE får problemer med å utføre sitt arbeid. Vedkommende uttrykker videre at det burde kun sendes rapporter til EFE dersom innholdet faktisk er mistenkelig. Dette samsvarer med Pellegrina & Masciandaro (2008) sin studie som trekker frem at insentiver i forbindelse med sanksjoner fører til overdreven og ubrukelig rapportering av mistenkelige transaksjoner fra bankene. Dette medfører at antall rapporter som sendes vil være høyt, mens kvaliteten vil være lav. Finanstilsynets strategi (2019a) samt uttalelser gitt på stortingsmøtet (S.tid.nr. 50 (2019-2020)) presentert i kapittel 4.2.2.1 støtter også opp under dette, hvor det vises at straffene blir hyppigere gitt nå enn tidligere, og at de ønsker å gi en reaksjon på saker som tidligere ikke ville ha blitt behandlet. Denne strategiens forklaring om økte sanksjoner kan støttes av Pellegrina & Masciandros (2008) studie som viser at bankene overrapporterer for å unngå straff. Basert på uttalelsene får man igjen inntrykk av at det er sanksjonene som er motivasjonen for å rapportere til Økokrim. Tidligere forskning viser at dette resulterer i overrapportering og dårlig rapportering, som kan gi problemer ved videre arbeid med disse rapportene i EFE.

5.2.2 Iverksetternes handlingsvilje

Gjennom intervjuene får vi en forståelse av at informantene innser hvor viktig anti-hvitvaskingsarbeidet er, og at de har jobbet lenge med akkurat denne tematikken. Sett i lys av iverksettingsmodellen til Van Meter & Van Horn (1975) er deres forståelse av hvitvaskingsloven og dens nytte avgjørende for hele iverksettingsprosessen. Alle respondentene fra banksektoren kunne trekke frem at motivasjonen for å etterleve regelverket lå på samfunnsansvaret, og at de var avhengig av engasjerte arbeidere for å gjøre jobben. Vi ser likevel antydning til noe annet når samtlige kunne fortelle at de ikke trodde at nye rutiner for bekjempelse av hvitvasking hadde blitt iverksatt hvis det ikke hadde vært for myndighetenes krav. Det kommer tydelig frem at uten trusler om bøter og strengt finanstilsyn ville ikke tiltakene blitt implementert. Aktørenes uttalelser indikerer altså at viljen deres avhenger av frykt

for sanksjoner, og dermed at motivasjonen og driverne bak arbeidet i stor grad kommer fra dette.

Det blir av SpareBank 1 SMN sin konsernsjef og Rui & Søreide (2020) i kapittel 4.2.2.2 uttrykt at ved manglende eller dårlig tilbakemelding vil arbeidet bankene gjør kunne virke bortkastet. Videre ser vi fra kapittel 4.3.2.2 at en av informantene antyder det samme, og man får inntrykk av at hvis tilbakemeldingen aldri kommer vil det resultere i at terskelen for å rapportere kan bli høy. Ser man dette i lys av tankemodellen til Van Meter & Van Horn (1975) kan dette virke som en forklarende faktor til eventuelt manglende motivasjon, ettersom modellen sier at evnen og viljen til iverksetterne avhenger av blant annet tiltakets nytte og verdi. I utgangspunktet later det til at nytten og verdien ved tiltakene pålagt bankene er innforstått, blant annet ved deres forebyggende systemer. Derimot blir det uttrykt av både informantene og Rui & Søreide (2020) at manglende tilbakemeldinger gjør at aktørene mister forståelsen for verdien av arbeidet de gjør. Ifølge Kjellberg & Reitan (1995) kan det føre til treghet og en redusert innsats i arbeidet dersom man avviser tiltakets nytte og verdi, noe vi kan se antydninger til hos våre informanter. Det fremkommer av utsagnet til en av bankrespondentene at det er problemer med å sende saker til EFE, fordi det ikke blir gjort videre arbeid med sakene som sendes dit. Dette gir derfor antydninger til at manglende tilbakemeldinger resulterer i tap av verdi i bankinformantenes syn, noe som ifølge teorien kan lede til redusert innsats og motivasjon i anti-hvitvaskingsarbeidet.

5.3 Kommunikasjonsutfordringer

5.3.1 Informasjonsdeling mellom aktørene

Bankinformantene forteller om problemet knyttet til dårlig respons på MT-rapportene de sender til Økokrim. De redegjør for at det i hovedsak handler om tilbakemeldinger på om arbeidet de gjør er nyttig og relevant. Derimot forteller informanten fra EFE at det blir gitt mye tilbakemeldinger. Disse ulike svarene indikerer at EFE har mer informasjon enn bankene i denne situasjonen, og ifølge teorien til Busch & Vanebo (2000) kan dette ha opphav i at de to partene har ulik kobling til kildene de mottar informasjon fra. EFE som enhet mottar informasjon fra alle rapporteringspliktige, og sitter dermed på en stor mengde informasjon. Bankene har kun tilgang til sine egne rapporter, og blir dermed uvitende om den andre konteksten som muligens eksisterer rundt saken de oversender, som derimot Økokrim har

informasjon om. Det er dette bankene ønsker respons på. Uten denne tilbakemeldingen ser vi derfor at det kan oppstå informasjonsasymmetri mellom bankene og Økokrim, som kan være en forklaringsfaktor til hvorfor det eksisterer en kommunikasjonsutfordring.

Informasjonsproblemet tar også for seg ulike situasjoner av informasjonsasymmetri. En av disse situasjonene omhandler indikasjoner prinsipalen får av agentens arbeid. Prinsipalen kan eksempelvis oppdage signaler fra agenten, som antall MT-rapporter banker oversender EFE, for å få en indikasjon om innsatsen som blir lagt ned. Derimot vet prinsipalen likevel ikke om dette er en korrekt måling av agentens innsats (Douma & Schreuder, 2017). To av bankinformantene mener at antall rapporter oversendt EFE kan være en god indikasjon om innsatsen i arbeidet mot hvitvasking, men kun sett i sammenheng med kvaliteten av rapporten. Den siste bankrespondenten mener at det selv da ikke gir en korrekt indikasjon, fordi mye av arbeidet gjøres ved forebygging og kontroll. Hagen (1990) gjør rede for at enkeltaktører har privat informasjon om sine egne aktiviteter, som er utilgjengelig for andre aktører, og at det derfor er vanskelig for en styringsinstans å regulere disse. Dette understøttes da det fremkommer at antall rapporter ikke gir en god indikasjon, og det kan derfor virke som lite hensiktsmessig at myndighetene går ut ifra rapportantallet for å styre og kontrollere de rapporteringspliktige. Problemer knyttet til informasjonsasymmetri ser vi også fra empirien i kapittel 4.2.3.1, ettersom bankene opplever å få mange ulike signaler fra forskjellige myndighetsorgan. Finanstilsynet ønsker flere rapporter, og Økokrim ønsker færre med bedre kvalitet. Seksjonssjefen i Finanstilsynet har imidlertid fortalt at det ikke stemmer, og videre sagt seg enig i at høy rapportering alene ikke betyr at bankene har god etterlevelse av loven. Det er flere faktorer som spiller inn. Likevel opplever banken disse motstridende beskjedene. Av de forskjellige meningene som fremkommer ser vi at bankene sitter på informasjon om eget arbeid som det er tydelig at ikke alle myndighetsorgan har informasjon om. Av dette kan vi få indikasjoner om at det foreligger kommunikasjonsutfordringer mellom de to myndighetsorganene Finanstilsynet og Økokrim, som resulterer i at bankene blir stående i midten av ulik informasjon.

Informasjonsasymmetrien medfører også utfordringer knyttet til å styre Økokrim, dette fordi organet selv besitter informasjon som de resterende myndighetene ikke har. Informanten fra EFE uttrykker at dette er tilfellet, ved at de øvre instansene ikke har nok kunnskap om arbeidet de driver med i enheten. Dette utsagnet støttes opp av Hagen (1990), som forteller at det er et av problemene ved styring er ufullstendig informasjon om enheten. Avdelingslederen for EFE

forteller at hvis myndighetene hadde hatt mer informasjon, ville det kunne tilføre EFE større ressurser. Han uttrykker at over halvparten av ressursene de får tildelt i realiteten brukes til å understøtte politiet. Av dette kan vi se at informasjonsasymmetrien mellom de øvrige myndighetene og EFE i Økokrim medfører ulikt syn på hvor store ressurser som faktisk er nødvendig å tilsette enheten. Hadde denne asymmetrien blitt rettet opp gjennom forbedret deling av informasjon, kunne det bidratt til enighet på dette området.

5.3.2 Målsetting og implementering

Da hvitvaskingsloven ble vedtatt på Stortinget i 2018, fikk bankene krav som måtte følges for at formålet med loven skulle innfris. I empirien kunne stortingsrepresentanten, som var med på å behandle hvitvaskingsloven, fortelle at hun selv mente at regelverket både var komplisert og inneholdt gråsoner. Blant bankinformantene var det uenighet om hvorvidt kravene var klare nok, og Finanstilsynets veileder ble i flere situasjoner trukket frem som et nyttig verktøy for bankene når det kom til tolkning av loven. Dette støttes opp av Van Meter & Van Horn (1975) som sier at slik rådgivning og assistanse vil kunne gjøre implementeringen lettere for iverksetterne. Fra uttalelsene bankinformantene ga virker det som om veilederen også kunne ses som et forvirringsmoment, fordi den i enkelte tilfeller ble oppfattet strengere enn selve loven. Veilederen for hvitvaskingsloven ble ikke publisert av Finanstilsynet før 31. mai 2019, noe som betyr at bankene måtte selv forsøke å tolke kravene i hele 12 måneder før de fikk bistand fra Finanstilsynet. Ut fra informantenes uttalelser kan vi anta at implementeringen av hvitvaskingsloven var vanskelig for bankene, noe som støttes opp av Van Meter & Van Horn (1975) sin teori.

Videre forteller avdelingslederen for EFE at han selv mener kravene som møtte bankene ved implementeringen av hvitvaskingsloven ikke burde overraske. Likevel kunne stortingsrepresentanten, samt noen av bankrespondentene, fortelle at det har vært endringer der det ikke har blitt kommunisert tydelig hva de faktiske forventningene til de rapporteringspliktige var. Som Kjellberg & Reitan (1995) forklarer så vil utfallet variere ut fra hvordan budskapet, i dette tilfelle loven, blir tolket og kommunisert i gjennomføringsfasen. Dårlig kommunisering av lovverket resulterte derfor i misforståelser ved implementering. Dette kan derfor indikere at det foreligger en kommunikasjonsutfordring, ved at iverksettingen av nye rutiner og regler innad i bankene kunne vært mye enklere fra start dersom kommunikasjonen

fra myndighetene ut mot de rapporteringspliktige var klarere og mer entydig enn det som var tilfellet.

5.3.3 Aktørenes syn på ressurser

Fra kapittel 4.2.3.2 kommer det frem at Økokrim har fått en kraftig ressursøkning, der Justis- og beredskapsministeren forteller at man alltid kan ønske seg mer ressurser, men at de må ha tillit til at Økokrim prioriterer de viktigste sakene. Hun legger til at hun selv mener at Økokrim er dyktige i sitt arbeid. Vi kan ut fra det justis- og beredskapsministeren sier få inntrykk av at myndighetene er fornøyde med arbeidet Økokrim legger ned. Vi ser likevel fra empirien at informantene mener at det foreligger et ressursproblem hos Økokrim ved implementeringen av hvitvaskingsloven. Dette gjelder innad i egen avdeling, men også hos det øvrige politiet. Van Meter & Van Horn (1975) sin teori gjør et poeng av at det vil være vanskelig å lykkes uten nødvendige ressurser, noe som understøtter informantenes utsagn. Om det faktisk foreligger et ressursproblem ligger utenfor oppgavens omfang, grunnet manglende empirisk bevis. Vi er derfor heller opptatt av aktørenes meninger om problemet som har blitt diskutert i media, og ser tydelig fra uttalelsene gjort i intervjuene og fra dokumentene at aktørenes meninger er ulike. Selv om informantenes meninger er at det foreligger et ressursproblem, er det her viktig å huske at det er de overordnede som må tilse at disse ressursene faktisk er tilstede (Van Meter & Van Horn, 1975). Hvis det er slik at myndighetene er fornøyde med jobben som blir gjort, så kan det tyde på at foreligger en kommunikasjonsutfordring, ettersom våre informanter deler motsatt syn. Media presenterer ressursproblemet på en god og overbevisende måte, noe som viser seg motstridende til myndighetenes uttalelser. Hvis det er slik at myndighetene ikke ser problemet burde dette være kommunisert bedre ut, slik at alle parter kunne sittet på samme informasjon om hvor stort eller lite problemet faktisk er.

5.3.4 Samarbeidet mellom aktørene

Fra informantenes utsagn ser vi at kommunikasjonen ved implementeringen av hvitvaskingsloven har vært utfordrende. Det fremkommer blant annet av empirien i kapittel 4.2.3.3 at bankene opplevde ulike signaler fra både Finanstilsynet og Økokrim. Bankene ble trukket i ulike retninger, noe som resulterte i at de ble usikre på hva de skulle gjøre. Dette støtter opp under teorien at når det foreligger ulike kilder til kommunikasjon, der mål og tolkninger er

motstridende, vil iverksettingen være enda vanskeligere for bankene (Van Meter & Van Horn, 1975).

Inntrykket vi sitter igjen med fra informantene er at kommunikasjonsflyt utgjør en kompleks situasjon, og at MT-rapportene spiller en stor rolle når det kommer til kommunikasjonsutfordringen som foreligger mellom Økokrim og bankene. Bankinformantene uttrykker sin misnøye om tilbakemeldingene de får på rapportene, der de bekrefter at ved å få tilbakemelding vil de lettere kunne vite om det de rapporterer er relevant eller ikke. Vi gjør også funn om kvaliteten på MT-rapportene som bankene sender til Økokrim. Både Finanstilsynet og avdelingslederen for EFE kommer med kritikk til bankenes rapportering, der avdelingslederen mener at bankene egentlig skal ha et godt grunnlag for å kunne sende inn en god rapport. Han legger til at det ikke blir gitt en-til-en tilbakemelding på rapportene da de ikke har ressurser til å gjøre dette, men vektlegger at de har en telefonordning der man kan kontakte Økokrim og få en-til-en oppfølging og hjelp. Likevel kan vi se fra empirien i kapittel 4.2.3.3 at det ikke oppleves slik. Det fremkommer at når man ringer Økokrim vil man få beskjed om at de ikke har kapasitet til å ta stilling til mange av problemene bankinformantene opplever. Vi ser fra bankinformantenes utsagn at manglende tilbakemeldinger på MT-rapportene resulterer i utfordringer og usikkerhet knyttet til hvordan de skal utføre et tilfredsstillende arbeid, noe vi ser støtte i fra Van Meter & Van Horn (1975) sin teori som presiserer viktigheten av kommunikasjon mellom organisasjoner for å gi klarhet i arbeidet.

En annen faktor som anses som viktig for anti-hvitvaskingsarbeidet er relasjonen mellom Økokrim og politiet. Empirien tyder på at representantene for disse aktørene selv mener at de samarbeider godt, men trekker likevel frem noen faktorer som kunne fungert bedre. Avdelingslederen for EFE forteller at de sitter igjen med følelsen av at mange av rapportene kun blir “kastet i en stor bølge”, der prioriteringene til politiet avgjør hvordan sakene blir behandlet videre. Informanten fra politiet forteller om problemet som dukker opp knyttet til anmeldelsene de mottar fra Økokrim, hvor de påstår å ofte måtte gjøre ekstraarbeid fordi kvaliteten på anmeldelsen er for dårlig. Videre forteller informanten fra politiet at det er en generell svakhet at de ikke har tilgang på alle MT-rapportene som sendes til EFE, og mener at dette ville ha lettet deres arbeid. Vi ser her trekk til samme kommunikasjonsutfordring som foreligger mellom bankene og Økokrim, der man ønsker tilbakemelding på det man sender, samtidig som den andre parten underkjenner rapportenes kvalitet. Van Meter & Van Horns (1975) poeng om at kommunikasjon mellom organisasjoner er komplisert kommer altså tydelig

frem her, både når det gjelder relasjonen mellom banker og Økokrim, og Økokrim og politiet. Disse aktørene er avhengig av hverandre for å gjennomføre arbeidet mot hvitvasking, og god kommunikasjon mellom dem er derfor essensielt. Når det da fremkommer av informantene at deres oppfatning av samarbeidet mellom dem er svært forskjellig, gir det indikasjoner til at det eksisterer et kommunikasjonsproblem som må utbedres.

5.3.5 Organiseringen av Økokrim

I empirien fra kapittel 4.2.3.4 kunne en av stortingsrepresentantene fortelle at organiseringen av Økokrim og politiet burde være et åpenbart tema. Dette støttes opp av Van Meter & Van Horn (1975) sitt utsagn om at blant annet organisering har stor betydning når det gjelder kapasitet til å gjennomføre iverksettingen som planlagt. Flere av stortingsrepresentantene mente at man burde se på modellen som benyttes i Storbritannia, nemlig Joint Money Laundering Intelligence Taskforce. Informanten fra Stortinget mener også at det kan foreligge organisatoriske utfordringer. Hun forteller at EFE er en nokså liten enhet sammenlignet med hele politiet, der det indikeres at det muligens burde prioriteres annerledes innad. Både informanten fra politiet og avdelingslederen for EFE ga uttrykk for at de mente organiseringen av Økokrim var velfungerende. Informanten fra politiet fortalte at de ikke ønsket en sentralisert organisering ettersom det kunne gå på bekostning av utredningen i mindre alvorlige saker. Vi ser at uttalelsene fra stortingsrepresentanten skiller seg fra synspunktene til de to aktørene som faktisk arbeider med tematikken, noe som kan kobles opp mot kommunikasjonsproblemer mellom aktørene.

5.4 Dekobling

Det foreligger homogenisering mellom aktørene i banksektorene ved at alle må forholde seg til de samme rammebetingelsene som vi har presentert i kapittel 4.1.5. Bankene blir derfor mer like hverandre grunnet både formelt og uformelt press (DiMaggio & Powell, 1983). En av formene til isomorfisme er tvingende, ofte med opphav i politikk eller legitimitetsproblemer. Tvingende isomorfisme kan også være en direkte respons til et nytt lovverk, som gjør at de organisasjonene som blir berørt av loven må tilpasse seg etter den (DiMaggio & Powell, 1983). I hvitvaskingsloven blir banker presisert som rapporteringspliktige. De er dermed tvunget til å etterleve regelverket, og må tilpasse sin virksomhet deretter. Det fremkommer av empirien at

bankinformantene føler at ressursene blir plassert feilaktig, og at for mye av disse brukes på arbeid som virker meningsløst. Videre fremmes det at det er ønskelig å bruke disse ressursene andre steder, hvor det kan virke mer relevant. Derimot sier lovverket at gitte tiltak må prioriteres og brukes tid på, og bankene må derfor føye seg etter regelverket. Vi ser her et eksempel på at tvingende isomorfisme har funnet sted.

Vi ser fra empirien at bankinformantene anså planene de la når loven trådte i kraft som gjennomførte, men at det var utfordringer knyttet til implementering av lovverket. Finanstilsynets veileder ble trukket frem, der det blir sagt at den var vesentlig strengere enn det man selv kunne lese ut fra loven. Det ble i tillegg ytret at veilederen kom for sent. Et resultat derav var at bankene både måtte bruke tid på å tolke loven og deretter gjøre endringer da de innså at de hadde tolket den annerledes enn Finanstilsynet. Vi ser derfor at skillet mellom hvitvaskingsloven og veilederen gjorde at dekobling oppsto når bankene skulle starte implementeringen. Dette fordi deres opprinnelige planer måtte tilpasses for å være i samsvar med veilederen. Vi ser her det som kan beskrives av teorien som et brudd på styringssirkelens kobling mellom vedtak og gjennomføring (Nyland & Pettersen, 2018).

Vi har gjort rede for at det foreligger tvingende isomorfisme i banksektoren i form av press fra myndighetene. En årsak til at det oppstår dekobling er nettopp fordi bankene opplever et institusjonelt press, der myndighetenes krav til hva som skal gjøres eller hvordan det skal gjøres, ikke har sammenheng med krav internt i sektoren (Brunsson, 2002). Dette kan resultere i at organisasjonen presenterer seg på en måte som ikke er sammenfallende med hvordan den egentlig fungerer. Fra dokumentstudiene i kapittel 4.2.4 ser vi at DNB havner under denne kategorien. DNB feilinformerte Finanstilsynet om hvitvaskingstiltak, der de gjorde rede for tiltak som aldri hadde funnet sted. Vi ser her at planene og beslutningene til DNB sier en ting, mens aktørene i banken gjør noe helt annet. Vi vil i denne situasjonen se antydninger til brudd på styringssirkelen når det gjelder kobling mellom planer, vedtak og gjennomføring. Et resultat av disse manglende koblingene vil kunne ses opp mot det Pettersen et al. (2016) gjør rede for, nemlig utfordringer knyttet opp til styring.

6. Konklusjon og videre forskning

Formålet med denne masteroppgaven har vært å undersøke hva de sentrale aktørene i anti-hvitvaskingsarbeidet opplever som problemer ved implementering og etterlevelse av hvitvaskingsloven. I oppgaven har vi benyttet oss av prinsippal-agent-teori, styringsteori og institusjonell teori for å forklare problemene ut ifra ulike teoretiske rammeverk. Til å gjennomføre disse undersøkelsene har vi formulert problemstillingen «*Hvordan kan vi forklare at det foreligger problemer hos banker og Økokrim ved implementering av hvitvaskingsloven i 2018?*» som vi videre skal legge frem våre konklusjoner for. Til slutt vil vi belyse mulige bidrag og implikasjoner, studiens svakheter, samt forslag til videre forskning.

6.1 Konklusjoner

Et av funnene vi har gjort er å avdekke at det eksisterer en interessekonflikt for bankene grunnet den doble agentrollen de besitter. Den doble agentrollen er et resultat av å implementere ny hvitvaskingslov i 2018, som satte bankene i midten av kundenes og myndighetenes motstridende interesser. Dette ser vi skapte problemer for bankene ved at kundene opplevde mindre privatliv i kundeforholdet, fordi de som rapporteringspliktige er nødt til å etterleve loven som krever overvåking og rapportering. Det å balansere kundenes privatliv og myndighetenes krav til overvåking viser seg å være tilnærmet umulig, slik som tidligere studier også viser til. Implementering av ny hvitvaskingslov tilførte derfor et problem for bankene i form av ulike krav fra flere hold, med motstridende interesser. Videre funn viser at den doble agentrollen også skapte spenning innad i organisasjonen grunnet bruken av ressurser til anti-hvitvaskingsarbeidet. Dette fordi informantene mener det går store ressurser til arbeid med tiltak mot kunder som anses å utgjør lav risiko. Samtidig kunne disse ressursene ha blitt brukt til å generere profitt for banken. Å bruke ressurser på arbeidet med kundetiltak fremfor bankenes kommersielle mål har vi også avdekket at kan fremstå som et problem. Det fremkommer at det har vært enkelte tilfeller hvor det har blitt gjort vurderinger om hvorvidt det faktisk er verdt å etterleve regelverket, når man i situasjonen kunne ha betjent kunden og oppnådd profitt. Det later likevel til at det ikke er noe som forekommer ofte, grunnet sanksjonene myndighetene disponerer. Funnet indikerer at noen av aktørene er villige til å velge

egne mål fremfor etterlevelse, mens andre ikke er det, noe som støtter oppunder det teoretiske rammeverket.

Av anti-hvitvaskingsarbeidet får myndighetene klare fordeler ved at man potensielt kan redusere hvitvasking i Norge dersom førstelinjen fungerer godt. Vi finner imidlertid ikke klare fordeler for bankene i det som anses som kontrakten mellom myndighetene og rapporteringspliktige. Enkelte trekker frem fordeler de selv genererer ved å etterleve loven, men det finnes ingen indikasjoner om at slike insentiver blir gitt fra myndighetene. Det som derimot gis er bøter og straff ved manglende etterlevelse. Ifølge teorien må det eksistere klare fordeler for begge parter for å oppnå et effektivt samarbeid, noe funnene våre viser til at ikke er tilfellet. Det er sanksjonene, sammen med å unngå tap av omdømmet som følge av straff, som blir trukket frem som den største motivatoren for å implementere og etterleve hvitvaskingsloven. At dette er motivasjonen bak arbeidet kan føre til ubrukelig og overdreven rapportering, som gjør det videre arbeidet med rapportene i EFE utfordrende. Funnene viser også til at samfunnsansvaret bankene har bidrar til at de følger reglene. Likevel ser vi også her at motivasjonen er problematisk, grunnet manglende tilbakemelding og videre etterforskning av rapportene bankene sender. Dette fører til en svekket følelse av nytte av det utførte arbeidet, som påvirker motivasjonen deres til å fortsette.

I studien finner vi kommunikasjonsutfordringer mellom flere av aktørene som arbeider med anti-hvitvasking i Norge, der vi ser at mange av utfordringene har tilknytning til informasjonsasymmetri. Det første funnet omhandler bankenes tolkning av den nye hvitvaskingsloven som kom i 2018, med fokus på uklarheter knyttet til tolkningen. Problemet har opphav i at bankenes tolkning og Finanstilsynets veileder var ulike, noe som gir en indikasjon om at lovens krav ikke var tydelige nok. Funnene viser at hvis loven hadde vært kommunisert klarere fra myndighetenes side ville iverksettingen av hvitvaskingsloven vært enklere for bankene. Dette gir en tydelig indikasjon om at det finnes kommunikasjonsutfordringer og ulik informasjon mellom myndighetene og bankene. Funnene våre indikerer at det foreligger kommunikasjonsutfordringer mellom bankene og Økokrim, som i hovedsak omhandler responsen på MT-rapportene. Her er det i hovedsak snakk om ulik oppfatning av tilbakemeldingen som blir gitt, der bankene ønsker mer, samtidig som det menes at de får nok tilbakemelding for å gjøre et godt arbeid. Likevel finner vi kritikk mot bankenes rapportering, og ser at uten tilbakemelding blir bankene sittende på mindre informasjon. Et resultat av dette er at det derfor kan oppstå informasjonsasymmetri mellom bankene og

Økokrim, noe som styrker den allerede eksisterende kommunikasjonsutfordringen. Vi finner også en lignende kommunikasjonsutfordring mellom Økokrim og politiet, der det er Økokrim som får kritikk på innsendte anmeldelser, og der politiet blir sittende igjen med ekstraarbeid som et resultat av det.

Det siste funnet knyttet opp mot kommunikasjonsutfordringer omhandler i hovedsak at aktørene besitter ulik informasjon. Både fra intervjuene og fra dokumentstudiene fremkommer det at Økokrim og politiet har for lite ressurser for å gjøre en tilfredsstillende jobb. Fra myndighetenes side fremmes det et litt annet syn, der det indikeres at Økokrim gjør et godt nok arbeid med eksisterende ressurser. Fra kapittel 5.3.1 i analysen ser vi samtidig at det fremmes at myndighetene muligens har for lite kunnskap om arbeidet Økokrim driver med. Ved disse ulike meningene virker det som om at aktørene sitter på ulik informasjon, noe som skaper en kommunikasjonsutfordring mellom myndighetene og partene involvert i anti-hvitvaskingsarbeidet. Bankene lider også av at det eksisterer informasjonsasymmetri hos myndighetene. Dette ser vi opp mot at bankene har blitt trukket i ulik retning av Økokrim og Finanstilsynet, som gir indikasjoner om at de to myndighetsorganene sitter på ulik informasjon. Dette medfører at bankene får ulike kilder til kommunikasjon, noe som kan være en av årsakene til problemer med å gjennomføre iverksettingen av hvitvaskingsloven i 2018. Vi finner flere tilfeller der det er antydninger til at aktørene besitter ulik informasjon, deriblant når organiseringen av Økokrim blir diskutert.

Funnene våre viser at bankene blir påvirket av tvingende isomorfisme i form av eksternt press fra myndighetene, noe som igjen påvirker bankene til å etterleve hvitvaskingsregelverket. Videre gjør vi funn som viser til at det eksisterer brudd på den ideelle styringssirkelen. Det første bruddet er knyttet opp mot bankenes tolkning av loven. Bankene startet implementeringen av loven slik de hadde tolket den, men måtte gjøre endringer da Finanstilsynets veileder kom. Bruddet i dette tilfellet lokaliser vi mellom koblingene vedtak og gjennomføring. Vi har så gjort rede for at bankene blir utsatt for krav som de lovmessig er pliktige til å følge, men det vil finnes tilfeller der de ikke alltid klarer å innfri disse kravene. Et resultat av dette kan være at bankene gir inntrykk for endringer som skal gjennomføres, der man i senere tid ser at disse endringene ikke har funnet sted. Vi gjør et funn opp mot dette i dokumentet som omhandler Norges største bank, DNB. Banken planlegger å gjøre endringer, tar beslutning om at endringene skal gjøres, men gjennomføringen iverksettes i realiteten aldri. I dette tilfellet finner vi brudd i styringssirkelens koblinger mellom planer, vedtak og

gjennomføring. Som redegjort for tidligere i oppgaven er tette koblinger nødvendig for at styring skal fungere, og vi ser her at dekobling kan være en forklaring til det eksisterende problemet ved implementering av hvitvaskingsloven i 2018.

6.2 Bidrag og implikasjoner

Denne studien har belyst de faktorene som oppleves som de største problemene i anti-hvitvaskingsarbeidet fra de mest sentrale aktørene sitt synspunkt. Det vi anser som studiens viktigste bidrag er at denne informasjonen kan bli brukt til forståelse og eventuelt forbedring på disse områdene. Det belyses flere problemer mellom aktørene, som ved tilført innsikt kan forbedres. Ved at alle parter i samarbeidet får informasjon om hva den andre opplever som utfordringer, kan man lettere finne løsninger, som vil gagne alle og muligens gjøre anti-hvitvaskingsarbeidet enklere.

Problemene strekker seg videre ut mot myndighetene, ved eksempelvis omfanget av tildelte ressurser. Studien kan derfor brukes av dem til å forbedre områdene som viser seg vanskeligst, ved å bidra med forståelse på at nettopp ressurser er noe som oppleves som utilstrekkelige. Ved å avklare og løse problemer tilknyttet disse områdene, kan det gjøre arbeidet mot hvitvasking i Norge mer effektivt.

Studien tar for seg et område som i liten grad er forsket på tidligere, spesielt i Norge. Den kan derfor bidra med innsikt i et fenomen som er lite studert. Samarbeidet mellom disse aktørene er sentralt for at lovverket skal bli etterlevd og anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge skal være effektivt. Vårt håp er at funnene gjort i denne studien kan bidra til forbedring på utfordrende områder, som i alt kan gagne samfunnet.

6.3 Studiens svakheter

Oppgavens tidsramme har ført til begrensninger når det gjelder datainnsamling og analysens omfang. Dette gjelder blant annet antall respondenter vi har innhentet data fra. Selv om det er forsøkt supplert med data innhentet fra dokumentstudier, er det mulig at studien kunne ha blitt styrket ved å intervju flere respondenter. Spesielt en respondent fra Finanstilsynet er savnet i

oppgaven. Selv om vi har intervjuet en stortingsrepresentant som kan representere myndighetene, hadde det nok gagnet oppgaven å få Finanstilsynets syn på de ulike områdene, da de er en kritisk del av et fungerende anti-hvitvaskingssystem.

Ved bruk av dokumentstudier i oppgaven har vi gjennomgått en rekke lange dokumenter som inneholder mange ulike synspunkter. Følgelig er ikke alle momenter i disse tekstene like relevante for oppgaven, og man trekker derfor kun inn enkelte deler til egen studie. Dette kan ha ført til at visse synspunkter som burde blitt inkludert i studien, har blitt oversett. Bruk av sekundær- og tertiærdokumenter i studien kan også anses som en svakhet ved at disse tekstene er skrevet av andre forfattere, ofte til andre formål. Det vil si at de kan være subjektive i formuleringene sine. Dette er noe som kan påvirke studien vår negativt ved at det tilfører en annen kontekst eller mening til det som ble fremhevet i deres innsamlede data. Ved å ta i bruk andres kilder er det i tillegg vanskelig å støtte opp utsagnene med empirisk bevis.

6.4 Videre forskning

Gjennom månedene vi har jobbet med denne oppgaven har vi gjort refleksjoner over andre aspekter som kan være interessant å studere videre. Medieoppslagene som først gjorde at vi rettet fokuset vårt mot anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge omhandlet i hovedsak kritikk mot både Økokrims og politiets ressurser. Denne kritikken ble også fremmet av våre informanter. Grunnet oppgavens omfang gikk vi ikke inn for å undersøke om det som ble sagt faktisk stemte, men vi mener at det hadde det vært interessant å utforske om det faktisk er et ressursproblem innad i Økokrim og politiet.

Videre så har vi blant annet tatt for oss modellen til Van Meter & Van Horn (1975) der vi kort gikk inn på organiseringen av Økokrim, da flere av stortingsrepresentantene mente at det var et aktuelt tema å se nærmere på. De tar blant annet opp Storbritannias modell, Joint Money Laundering Intellegens Taskforce, og snakker godt om den. Vi mener derfor at det hadde vært interessant å gå mer i dybden på denne for å se om den kunne vært aktuell for Norge. Inntrykket vi satt igjen med fra både informanten fra politiet og avdelingslederen i EFE var at de selv er fornøyde med organiseringen. Det kunne derfor også ha vært interessant å få flere synspunkter fra disse aktørene. Her kan man blant annet finne ut hvorvidt det er enighet innad i

organisasjonen, og videre undersøke hvorfor myndighetene og henholdsvis Økokrim og politiets meninger er fravikende.

Til slutt mener vi at det hadde vært interessant å gjøre en casestudie utelukkende om politiet. Hovedaktørene som vi har valgt å fokusere på i vår oppgave er Økokrim og bankene i Norge. Vi har likevel underveis blitt gjort oppmerksomme på at selv om det blir utført et godt arbeid av Økokrim og banker, så kan det hende at saker stopper opp hos politiet. Vi har kort i denne oppgaven valgt å gå inn på politiet, da de har et tett samarbeid med Økokrim. Vi har snakket med et politidistrikt, men mener det hadde vært spennende for videre forskning å kontakte flere politidistrikt for å innhente deres mening om denne tematikken.

Litteraturliste

- Anthony, R. N. (1965). *Planning and control systems: A framework for analysis*. Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University
- Axelsen, N. K. (2020). *Dette må du vite om hvitvaskingsloven*. Beaufort.
<https://www.beaufort.io/blog/dette-ma-du-vite-om-hvitvaskingsloven>
- Ball, K., Canhoto, A., Daniel, E., Dibb, S., Meadows, M. & Spiller, K. (2020). Organizational tension arising from mandatory data exchange between the private and public sector: The case of financial services. *Technological Forecasting and Social Change*, 155, 119996.
<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.119996>
- Bamle, M. & Bruu, B. (2019). *Økonomisk kriminalitet: trusler og tiltak*. Gyldendal.
- Bell, E., Bryman, A. & Harley, B. (2019). *Business research methods* (5. utg.). Oxford university Press
- Bjerkholt, B. (2020, 26. januar). Først fikk bankene kjeft for å sende for få meldinger om hvitvasking. Nå er problemet et helt annet. *Dagens Næringsliv*.
<https://www.dn.no/kommentar/antihvitvasking/hvitvasking/dnb/forst-fikk-bankene-kjeft-for-a-sende-for-fa-meldinger-om-hvitvasking-na-er-problemet-et-helt-annet/2-1-743875>
- Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2012). *Kvalitative metoder - Datainnsamling og analyse* (1. utg.). Gyldendal Norsk forlag, Gyldendal akademisk, Oslo
- Brunsson, N. (2002). *The organization of hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations* (2.utg.). Abstrakt forlag
- Busch, T. & Vanebo, J. O. (2000). *Organisasjon, motivasjon og ledelse* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Dagens Næringsliv (2020, 30. januar). DN mener: Noe er galt når politiet er proppen i antihvitvaskingsarbeidet.
<https://www.dn.no/leder/hvitvasking/okokrim/finans/dn-mener-noe-er-galt-nar-politiet-er-proppen-i-antihvitvaskingsarbeidet/2-1-747458>
- Dalen, M. (2013). *Intervju som forskningsmetode - en kvalitativ tilnærming* (2. utg.). Universitetsforlaget
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological*

- Association*, 48(2), 147-160.
<https://doi.org/10.2307/2095101>
- DNB. (2019). Standard for antihvitvasking og antiterrorfinansiering (AML/CFT).
https://www.dnb.no/portalfont/nedlast/no/om-oss/samfunnsansvar/2019/20191211_Standard_for_antihvitvasking_og_antiterrorfinansiering_AML-CFT_.pdf
- Douma, S. & Schreuder, H. (2017). *Economic approaches to organizations* (6. utg.). Pearson Education Limited.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
<https://doi.org/10.2307/258191>
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T. Styhre, A. & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Cappelen Damm akademisk.
- Fallan, L. & Pettersen, I. J. (2016). *Bedriftsøkonomiske atferdsteorier*. Fagbokforlaget.
- Finans Norge. (2018a, 15. oktober). Hvitvaskingslovens krav om “kundetiltak” og KYC-prinsippet. Hentet 16 april fra
<https://www.finansnorge.no/tema/hvitvasking-og-terrorfinansiering/hvitvaskingslovens-krav/>
- Finans Norge. (2018b, 15. oktober). *Ny hvitvaskingslov: Større ansvar tildeles finansnæringen*. Hentet 12. april 2021 fra
<https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2018/10/ny-hvitvaskingslov--storre-ansvar-tildeles-finansnaringen/>
- Finansdepartementet. (2014, 18. desember). *Norge evaluert av Financial Action Task Force*. Regjeringen. Hentet 25. mars 2021 fra
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-evaluert-av-financial-action-task-force/id2356103/>
- Finansdepartementet. (2020, 28. januar). *Antihvitvasking og -terrorfinansiering*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/finansmarkedene/antihvitvasking-og--terrorfinansiering/id2688109/>
- Finansdepartementet. (u.å). *Bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering i Norge*. Hentet 26. mars 2021 fra
<https://www.hvitvasking.no/bekjempelse-av-hvitvasking-og-terrorfinansiering-i-norge/>

- Finanstilsynet. (2019a, 21. mars). *Finanstilsynets strategi for perioden 2019-2022*. Hentet 12. april 2021 fra <https://www.finanstilsynet.no/contentassets/3e71efd6ab814bee8d4773f656f5ccf2/finanstilsynets-strategi-2019-2022.pdf>
- Finanstilsynet. (2019b, 5. juli). *Risikovurdering – hvitvasking og terrorfinansiering*. <https://www.finanstilsynet.no/contentassets/07ce44e811ac4f6ba0f75812b849cc50/risikovurdering---hvitvasking-og-terrorfinansiering---juli-2019.pdf>
- Finanstilsynet. (2019c). *Veileder til hvitvaskingsloven*. (Nr. 8/2019). [Rundskriv]. Finanstilsynet. <https://www.finanstilsynet.no/contentassets/c3262e6c85fc47c7ad77c7ee10282b72/veileder-til-hvitvaskingsloven.pdf>
- Finanstilsynet. (2020, 23. juni). *Om Finanstilsynet*. Hentet 25. mars 2021 fra <https://www.finanstilsynet.no/om-finanstilsynet/>
- Finanstilsynet. (2021a, 17. februar). *Hvitvasking og terrorfinansiering*. <https://www.finanstilsynet.no/publikasjoner-og-analyser/arsrapport/arsrapport-2020/rapporter-tilsynsomradene-2020/hvitvasking-og-terrorfinansiering/>
- Finanstilsynet. (2021b). *Rapporter fra tilsynsområdene for 2020- Hvitvasking og terrorfinansiering*. <https://www.finanstilsynet.no/publikasjoner-og-analyser/arsrapport/arsrapport-2020/rapporter-tilsynsomradene-2020/hvitvasking-og-terrorfinansiering/>
- Hagen, K. P. (1990). *Prinsipal-agentteori: Implikasjoner for offentlig styring og politikk* (1.utg.). Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring.
- Haugstad, A. E. (2018). *Ikrafttredelse av ny hvitvaskingslov*. *Lovdata*. https://lovdata.no/artikkel/ikrafttredelse_av_ny_hvitvaskingslov/2231
- Huse, I-M. (2020, 7. februar). *Hvitvasking og det finansielle systemet*. *Bankplassen*. <https://bankplassen.norges-bank.no/2020/02/07/hvitvasking-og-det-finansielle-systemet/>
- Hvitvaskingsloven. (2018). *Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering*. (LOV-2018-06-01-23). *Lovdata*. <https://lovdata.no/lov/2018-06-01-23/§1>
- Høgberg, A. P. & Stridbeck, U. (2008). *Hvitvasking*. Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2016). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Cappelen damm

- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Abstrakt Forlag
- Justis- og beredskapsdepartementet & Finansdepartementet. (2020, 12. juni). *Regjeringens strategi for bekjempelse av hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-strategi-for-bekjempelse-av-hvitvasking-terrorfinansiering-og-finansiering-av-spredning-av-masseodeleggelsesvapen/id2706323/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014, 18. mars). *Nasjonal risikovurdering: Hvitvasking og terrorfinansiering i Norge*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Nasjonal-risikovurdering/id753255/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2019, 9. desember). *FATF: Norge har styrket arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fatf-norge-har-styrket-arbeidet-mot-hvitvasking-og-terrorfinansiering/id2681446/>
- Kalleberg, R. (2006). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Forskningsetiske komiteer.
- Kjellberg, F. & Reitan, M. (1995). *Studiet av offentlig politikk en innføring*. TANO.
- Klevstrand, A., Langved, Å. & Trumpy, J. (2020, 28. januar). Økokrim og Finanstilsynet presser bankene i ulik retning: - Det er frustrerende. *Dagens Næringsliv*.
<https://www.dn.no/marked/okokrim/finanstilsynet/sbanken/okokrim-og-finanstilsynet-presser-bankene-i-ulik-retning-det-er-frustrerende/2-1-745634>
- Langved, Å., Klevstrand, A. & Trumpy, J. (2020, 23. januar). Tidligere antihvitvaskingssjef i DNB: – Det er ikke noen vits i å ringe Økokrim. *Dagens Næringsliv*.
<https://www.dn.no/kriminalitet/hvitvasking/okokrim/dnb/tidligere-antihvitvaskingssjef-i-dnb-det-er-ikke-noen-vits-i-a-ringe-okokrim/2-1-737499>
- Naheem, M. A. (2020). The agency dilemma in anti-money laundering regulation. *Journal of Money Laundering Control*, 23(1), 26-37.
<https://doi.org/10.1108/jmlc-01-2016-0007>
- NOU 2016: 27. (2016). *Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering II — Andre delutredning*. Finansdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-27/id2523704/>
- Nyland, K. & Pettersen, I. J. (2018). *Penger og helse: Fra enkel og kompleks styring i helsesektoren*. Fagbokforlaget

- Offerdal, A. (2014). Iverksettingsteori - resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel? I H. Baldersheim, & L. E. Rose, *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget.
- Olsen, A. B. (2007). *Økonomisk kriminalitet: avdekking, gransking og forebygging*. Universitetsforlaget.
- Pellegrina, D. & Masciandaro, D. (2008). The Risk Based Approach in the New European Anti-Money Laundering Legislation: A Law and Economics View. *Paolo Baffi Centre Research Paper No. 2008-22*.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1182245>
- Pervin, L. A. (1984). *Personality. Theory and research* (4. utg.). Wiley
- Pettersen, I. J., Magnussen, J., Nyland, K. & Bjørnenak, T. (2008). *Økonomi og Helse: perspektiver på styring* (2. utg.). Cappelen Damm
- Politidirektoratet. (2020). *Nasjonal risikovurdering - Hvitvasking og terrorfinansiering 2020*.
<https://www.okokrim.no/getfile.php/4789336.2528.ttkblstswbqmn/2020-12-11+NRA+2020.pdf>
- PWC. (2019, 12. desember). *Den nye hvitvaskingsloven (AML) – Dette må du vite*.
<https://www.pwc.no/no/pwc-aktuelt/den-nye-hvitvaskingsloven-skaper-hodebry.html>
- Riksadvokaten. (22. august 2019). Rapport etter Riksadvokatens tilsyn ved Økokrim 20. - 24. mai 2019 (Ref: 2019/00038-003 PEO/ggr).
<https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2019/08/Rapport-etter-riksadvokatens-tilsyn-ved-Økokrim-20-24-mai-2019-1.pdf>
- Rui, J. P. & Søreide, T. (2020, 8. mars). Innlegg: Tiltakene mot hvitvasking koster mer enn de smaker. *Dagens Næringsliv*.
<https://www.dn.no/innlegg/hvitvasking/korrupsjon/okokrim/innlegg-tiltakene-mot-hvitvasking-koster-mer-enn-de-smaker/2-1-767790>
- Rui, J.P. (2012) *Hvitvasking: Fenomenet, regelverket, nye strategier*. Universitetsforlaget.
- S.tid. nr. 50 (2019-2020) *Referat fra møter i Stortinget*.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2019-2020/refs-201920-02-13?all=true>
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
<http://www.jstor.org/stable/3998354>

- Schultz, J. (2019, 08. desember). De tre største bankene i Norge har brukt over 15 milliarder kroner på å bekjempe økonomisk kriminalitet. <https://www.dn.no/marked/thomas-midteide/hans-thrane-nielsen/jan-petter-sissener/de-tre-storste-bankene-i-norge-har-brukt-over-15-milliarder-kroner-pa-a-bekjempe-okonomisk-kriminalitet/2-1-718618>
- Søreide, T. (2013). *Korrupsjon*. Cappelen Damm.
- Tjora, A. (2013). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (2. utg.). Gyldendal Norsk forlag, Gyldendal akademisk, oslo
- Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utg.). Gyldendal Norsk forlag, Gyldendal akademisk, oslo
- United Nations. (u.å). *Money Laundering*. Hentet 26. mars 2021 fra <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>
- Van Meter, Donald S. & Carl E. Van Horn. (1975). The Policy Implementation Process; A Conceptual Framework. *Administration & Society* 6(4). 445-488. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/009539977500600404>
- Waldjac, C. R. (2019, 10. januar). *Det nye hvitvaskingsregelverket*. [Powerpointpresentasjon]. Oslo. https://www.finansnorge.no/siteassets/kurs-og-konferanser/2019/fagseminar-om-ny-hvitvaskingslov-januar-2019/foredrag/camilla-rieber-waldjac_nordea.pdf
- Walker, J. (1999). How big is global money laundering? *Journal of Money Laundering Control*, 3(1), 25-37. <https://doi.org/10.1108/eb027208>
- Wig, K. (2021, 4. mai). DNB feilinformerte Finanstilsynet om hvitvaskingstiltak. *E24*. <https://e24.no/naeringsliv/i/OQ5Qew/dnb-feilinformerte-finanstilsynet-om-hvitvaskingstiltak>
- Winter, S. (2003). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. I Guy B. Peters og Jon Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. Sage publications.
- Zimiles, E. (2004). KPMG Survey: Banks accept more costly money laundering laws, expect heightened cooperation with regulators. *Journal of Investment Compliance*, 5(3), 26-30. <https://doi.org/10.1108/15285810410737512>
- Økokrim (2019b, 4. mars). *Hvitvasking*. Hentet 25. mars 2021 fra <https://www.okokrim.no/hvitvasking.422268.no.html>
- Økokrim. (2019a, 9. mai). *Om Økokrim*. Hentet 25. mars 2021 fra <https://www.okokrim.no/om-okokrim.422248.no.html>
- Økokrim. (2019c, 3. juli). *Hva er MT-rapporter? Hva gjør EFE?* Hentet 25. mars 2021 fra

<https://www.okokrim.no/hva-er-mt-rapporter-hva-gjoer-efe.6233505-411472.html>

Økokrim. (2021, 09. april). *Statistikk MT-Rapportert*. Hentet 16. april 2021 fra

<https://www.okokrim.no/statistikk-mt-rapporter.475337.no.html>

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide – banker

Presentasjon av forskerne

Bak dette intervjuet står Sandra Pettersen og Cecilie Wainio, to studenter som skriver avsluttende masteroppgave innen økonomi og administrasjon, hovedprofil økonomistyring, ved NTNU Handelshøyskolen i Trondheim. Vi kommer fra henholdsvis Finnsnes, Troms og Nesodden, Viken.

Årsak til intervjuet

Årsaken til at vi ønsker din deltakelse i forskningsprosjektet er at du besitter informasjon om organiseringen av systemet omhandlende anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge. Dette er sentralt for oppgaven vår, da vi ønsker å avdekke om dette er effektivt organisert eller om det eksisterer dekobling i systemet. Denne problematikken grunner ut i følgende problemstilling:

Hvordan kan vi forklare at det foreligger problemer hos banker og Økokrim ved implementering av hvitvaskingsloven i 2018?

Temaer i intervjuet

Intervjuet vil omhandle temaet hvitvasking. Herunder vil vi gå inn på ulike aspekter rundt samarbeidet mellom bankene i Norge og politiet, for å forsøke å gi en forklaring på problemene som eksisterer. Dette inkluderer kommunikasjon blant aktører, ressursfordeling, informasjonsfordeling, aktørenes interesser og motivasjon. Spørsmålene som stilles i intervjuet tar utgangspunkt i prinsipal-agent-teori, iverksettingsteori og institusjonell teori, samt tidligere forskning og uttalelser fra sentrale personer innenfor temaet.

Hva dataene skal brukes til

Svarene du gir i intervjuet skal benyttes til oppgaven vår i form av en analyse. Det vil bli brukt i drøftingen av problemstillingen - altså om systemet mellom banker og Økokrim er organisert

effektivt. Svarene vil drøftes opp mot nevnt teori og tidligere forskning, samt empiri fra et utvalg dokumenter vi ser som nyttige til oppgaven. Ut ifra hva som er gitt tillatelse til fra deg, vil vi enten publisere navnet ditt i oppgaven eller holde det anonymt. Se eget vedlegg for mer inngående informasjon om dette.

Intervju

Introduksjon

- Kan du fortelle kort om din stilling og kunnskap på området?

Situasjonsbeskrivelse

- Hvordan opplever du samarbeidet mellom banker og Økokrim i hvitvaskingsarbeidet?
 - Hvordan kan det forbedres?
- Mener du at systemet for anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge fungerer optimalt?
- Mener du at myndighetene har tatt hensyn til alle ansvarsområdene deres når de utarbeidet nye krav til bankene i forbindelse med anti-hvitvasking? (*Trygghet og privatliv for kundene*)
- Er det utfordringer knyttet til å overholde både kundenes og statens interesser?
- Mener du at kravene som blir stilt til bankene er klare? (Eller om de er åpne for tolkning)
 - Mener du at kravene som stilles til bankene er for høye?
- Har de nye kravene ført til endringer i den daglige driften?
- Har de nye kravene ført til tap av kommersiell profitt i banken?

Ressursbruk

- Har det gått med mye ressurser til anti-hvitvaskingsarbeidet som ellers/egentlig kunne blitt disponert til kommersielle formål?
- Tror/vet du om MT-rapportene som banken produserer og oversender til Økokrim leder til videre etterforskning?
- Mener du at ressursene bankene legger ned i arbeidet mot hvitvasking faktisk bidrar til avdekking og bekjempelse av hvitvasking?
- Tror du Økokrim har tilstrekkelige økonomiske ressurser?

Informasjon

- Hvordan opplever du kommunikasjonen mellom banker og Økokrim?
- Hvordan kan informasjonsflyten mellom banker og Økokrim bli bedre?
- Mener du at Økokrim håndterer rapporter fra bankene på en optimal måte?
- Mener du at antall MT-rapporter bankene videresender til Økokrim gir en god indikasjon på innsatsen dere legger i anti-hvitvaskingsarbeidet?

Interessenter

- Deres kunder har krav som er motstridende med de statlige. Påvirker denne interessekonflikten bankenes valg om å følge regelverket?
- Er det mange tilfeller hvor dere må velge mellom deres kommersielle mål og etterlevelse av regelverket?
- Mener du at banker har grunnlag for å operere ut fra egeninteresse, siden myndighetenes mål går på bekostning av bankenes profitt/mål?
- Opplever du at kunder som anses som høyrisiko kan bli valgt bort fra bankens side?
- Merker dere motstand fra kundene i forbindelse med implementering av regler og rutiner?
- Hvordan har tiltak som “Know your customer” og overvåking av transaksjoner påvirket kunde-bank-forholdet?
- Med tanke på kritikken rettet mot Økokrim, mener du det er hensiktsmessig å sette krav til banker om å bruke store mengder ressurser og risikere at de kan tape profitt pga endring i kundeforholdene som følger av disse kravene?

Motivasjon

- Hva er det som motiverer bankene til å bidra i hvitvaskingsarbeidet?
- Opplever du at sanksjoner, som f.eks. bøter, gjør at bankene strever mer for å etterleve reglene?
- Hva mener du er fordelene for bankene ved å etterleve regelverket?
- Tror du samarbeidet hadde fungert bedre dersom det var klarere gjensidige fordeler for begge partene (banker og myndighetene), og ikke kun trusler om sanksjoner?

Vedlegg 2: Intervjuguide – EFE i Økokrim

Presentasjon av forskerne

Bak dette intervjuet står Sandra Pettersen og Cecilie Wainio, to studenter som skriver avsluttende masteroppgave innen økonomi og administrasjon, hovedprofil økonomistyring, ved NTNU Handelshøyskolen i Trondheim. Vi kommer fra henholdsvis Finnsnes, Troms og Nesodden, Viken.

Årsak til intervjuet

Årsaken til at vi ønsker din deltakelse i forskningsprosjektet er at du besitter informasjon om organiseringen av systemet omhandlende anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge. Dette er sentralt for oppgaven vår, da vi ønsker å avdekke om dette er effektivt organisert eller om det eksisterer dekobling i systemet. Denne problematikken grunner ut i følgende problemstilling:

Hvordan kan vi forklare at det foreligger problemer hos banker og Økokrim ved implementering av hvitvaskingsloven i 2018?

Temaer i intervjuet

Intervjuet vil omhandle temaet hvitvasking. Herunder vil vi gå inn på ulike aspekter rundt samarbeidet mellom bankene i Norge og politiet, for å forsøke å gi en forklaring på problemene som eksisterer. Dette inkluderer kommunikasjon blant aktører, ressursfordeling, informasjonsfordeling, aktørenes interesser og motivasjon. Spørsmålene som stilles i intervjuet tar utgangspunkt i prinsippal-agent-teori, iverksettingsteori og institusjonell teori, samt tidligere forskning og uttalelser fra sentrale personer innenfor temaet.

Hva dataene skal brukes til

Svarene du gir i intervjuet skal benyttes til oppgaven vår i form av en analyse. Det vil bli brukt i drøftingen av problemstillingen - altså om systemet mellom banker og Økokrim er organisert effektivt. Svarene vil drøftes opp mot nevnt teori og tidligere forskning, samt empiri fra et utvalg dokumenter vi ser som nyttige til oppgaven. Ut ifra hva som er gitt tillatelse til fra deg,

vil vi enten publisere navnet ditt i oppgaven eller holde det anonymt. Se eget vedlegg for mer inngående informasjon om dette.

Intervju

Introduksjon

- Kan du fortelle kort om din stilling og kunnskap på området?
- Hva legger du i ordet “system”?
- Hva legger du i ordet “effektiv”?

Situasjonsbeskrivelse

- Mener du at systemet for anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge fungerer optimalt?
- Hvordan opplever du samarbeidet mellom banker og Økokrim i anti-hvitvaskingsarbeidet?
 - Hvordan kan det forbedres?
- Hvordan fungerer systemet mellom Økokrim (EFE) og politiet?
- Hvilke utfordringer medførte hvitvaskingsloven for dere?
 - Hvordan har dine arbeidsoppgaver endret seg?
- Mener du at kravene som blir stilt til bankene (og EFE?) er klare?

MT-Rapporter

- Kan du fortelle litt om hvordan dere jobber når dere mottar en MT-rapport?
- Mener du at rapportene som banken produserer og oversender til dere leder til videre etterforskning?
- Mener du at det forekommer overdreven og ubrukelig rapportering? dårlig kvalitet pga krav til høy rapportering.
- Mener du at dere gir god nok oppfølging til bankene på MT-rapportene de oversender?

Ressursbruk

- Mener du at EFE i Økokrim har tilstrekkelige ressurser?
- Mener du at slik ressursfordelingen er i dag bidrar til et effektivt system?

- Med tanke på høy henleggelsesrate hos politiet, mener du at hvitvaskingslovens fokus på rapporteringspliktige (og EFE) er riktig plassert?

Informasjon

- Mener du at bankene får den informasjonen de trenger fra dere for å gjøre et godt arbeid?
- Hvordan kan informasjonsflyten mellom banker og Økokrim bli bedre?
- Opplever du at myndighetene har full informasjon om det arbeidet dere gjør, slik at de på en god måte kan lede dere, gi insentiver og tildele ressurser?

Organisering

- Mener du at EFE burde være mer involvert i videre etterforskning hos politidistriktene?
 - Tror dette ville ført til flere oppklarte saker? Færre henleggelse?

I Sverige har de én stor Økokrim hvor det ikke er fordelt ned på politidistriktnivå, slik det er i Norge.

- Mener du at denne organiseringen er en bedre løsning enn den som praktiseres i Norge?
- Hva tror du er grunnen til at det er så høy henleggelsesrate på saker oversendt fra dere til politiet?

Vedlegg 3: Intervjuguide – politiet

Presentasjon av forskerne

Bak dette intervjuet står Sandra Pettersen og Cecilie Wainio, to studenter som skriver avsluttende masteroppgave innen økonomi og administrasjon, hovedprofil økonomistyring, ved NTNU Handelshøyskolen i Trondheim. Vi kommer fra henholdsvis Finnsnes, Troms og Nesodden, Viken.

Årsak til intervjuet

Årsaken til at vi ønsker din deltakelse i forskningsprosjektet er at du besitter informasjon om organiseringen av systemet omhandlende anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge. Dette er sentralt for oppgaven vår, da vi ønsker å avdekke om dette er effektivt organisert eller om det eksisterer dekobling i systemet. Denne problematikken grunner ut i følgende problemstilling:

Hvordan kan vi forklare at det foreligger problemer hos banker og Økokrim ved implementering av hvitvaskingsloven i 2018?

Temaer i intervjuet

Intervjuet vil omhandle temaet hvitvasking. Herunder vil vi gå inn på ulike aspekter rundt samarbeidet mellom bankene i Norge og politiet, for å forsøke å gi en forklaring på problemene som eksisterer. Dette inkluderer kommunikasjon blant aktører, ressursfordeling, informasjonsfordeling, aktørenes interesser og motivasjon. Spørsmålene som stilles i intervjuet tar utgangspunkt i prinsipal-agent-teori, iverksettingsteori og institusjonell teori, samt tidligere forskning og uttalelser fra sentrale personer innenfor temaet.

Hva dataene skal brukes til

Svarene du gir i intervjuet skal benyttes til oppgaven vår i form av en analyse. Det vil bli brukt i drøftingen av problemstillingen - altså om systemet mellom banker og Økokrim er organisert effektivt. Svarene vil drøftes opp mot nevnt teori og tidligere forskning, samt empiri fra et utvalg dokumenter vi ser som nyttige til oppgaven. Ut ifra hva som er gitt tillatelse til fra deg,

vil vi enten publisere navnet ditt i oppgaven eller holde det anonymt. Se eget vedlegg for mer inngående informasjon om dette.

Intervju

Introduksjon

- Kan du fortelle kort om din stilling og kunnskap på området?
- Hva legger du i ordet “system”?
- Hva legger du i ordet “effektiv”?

Situasjonsbeskrivelse

- Mener du at systemet for anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge fungerer optimalt?
- Hvilke utfordringer medførte hvitvaskingsloven for dere?
- Hvordan fungerer systemet mellom Økokrim (EFE) og politiet?

MT-Rapporter og videre behandling

- Hva slags forhold har dere til MT-rapportene som behandles av Økokrim?
- Fører arbeidet EFE gjør med MT-rapporter til videre etterforskning hos dere?

Ressursbruk

- Tror du Økokrim har tilstrekkelige økonomiske ressurser?
- Mener du at dere har tilstrekkelige ressurser i politiet til å håndtere sakene fra Økokrim?
- Mener du at slik ressursfordelingen er i dag, bidrar til et effektivt system?

Informasjon

- Mener du at dere bruker informasjonen fra Økokrim på en hensiktsmessig måte? blir det utført videre arbeid og gir det resultater?
- Henleggelsesraten for sakene som blir ført over fra Økokrim er svært høy. Hva tror du er grunnen til dette?

Organisering

Riksadvokaten mener at EFE sender over mange grundige og gode anmeldelser til politidistriktene, men at de følges i for liten utstrekning opp i de aktuelle politidistriktene. Det er lite tilfredsstillende.

- Hva er dine tanker rundt dette?
- Basert på denne uttalelsen (fra riksadvokaten) - mener du at ressursene brukt på anti-hvitvaskingsarbeidet i banker (og andre rapporteringspliktige) og Økokrim er hensiktsmessig?
- Mener du at organiseringen mellom politiet og EFE er effektiv?

I Sverige har de én stor Økokrim hvor det ikke er fordelt ned på politidistrikt nivå, slik det er i Norge.

- Mener du at denne organiseringen er en bedre løsning enn den som praktiseres i Norge?

Vedlegg 4: Intervjuguide – stortingsrepresentant

Presentasjon av forskerne

Bak dette intervjuet står Sandra Pettersen og Cecilie Wainio, to studenter som skriver avsluttende masteroppgave innen økonomi og administrasjon, hovedprofil økonomistyring, ved NTNU Handelshøyskolen i Trondheim. Vi kommer fra henholdsvis Finnsnes, Troms og Nesodden, Viken.

Årsak til intervjuet

Årsaken til at vi ønsker din deltakelse i forskningsprosjektet er at du besitter informasjon om organiseringen av systemet omhandlende anti-hvitvaskingsarbeidet i Norge. Dette er sentralt for oppgaven vår, da vi ønsker å avdekke om dette er effektivt organisert eller om det eksisterer dekobling i systemet. Denne problematikken grunner ut i følgende problemstilling:

Hvordan kan vi forklare at det foreligger problemer hos banker og Økokrim ved implementering av hvitvaskingsloven i 2018?

Temaer i intervjuet

Intervjuet vil omhandle temaet hvitvasking. Herunder vil vi gå inn på ulike aspekter rundt samarbeidet mellom bankene i Norge og politiet, for å forsøke å gi en forklaring på problemene som eksisterer. Dette inkluderer kommunikasjon blant aktører, ressursfordeling, informasjonsfordeling, aktørenes interesser og motivasjon. Spørsmålene som stilles i intervjuet tar utgangspunkt i prinsippal-agent-teori, iverksettingsteori og institusjonell teori, samt tidligere forskning og uttalelser fra sentrale personer innenfor temaet.

Hva dataene skal brukes til

Svarene du gir i intervjuet skal benyttes til oppgaven vår i form av en analyse. Det vil bli brukt i drøftingen av problemstillingen - altså om systemet mellom banker og Økokrim er organisert effektivt. Svarene vil drøftes opp mot nevnt teori og tidligere forskning, samt empiri fra et utvalg dokumenter vi ser som nyttige til oppgaven. Ut ifra hva som er gitt tillatelse til fra deg,

vil vi enten publisere navnet ditt i oppgaven eller holde det anonymt. Se eget vedlegg for mer inngående informasjon om dette.

Intervju

Introduksjon

- Kan du fortelle kort om din stilling og kunnskap på området?
- Kan du fortelle om bakgrunnen for interpellasjonen i Stortinget den 13. januar 2020?

Situasjonsbeskrivelse

- Hvordan opplever du samarbeidet mellom banker og Økokrim i hvitvaskingsarbeidet?
 - Hvordan kan det forbedres?
- Mener du at myndighetene har tatt hensyn til alle av bankers ansvarsområder når de utarbeidet nye krav til bankene i forbindelse med anti-hvitvasking?

Ressursbruk

- Tror du Økokrim har tilstrekkelige økonomiske ressurser?
- Mener du at slik ressursfordelingen er i dag, bidrar til et effektivt system?

Informasjon

- Tror du at myndighetene har full informasjon, som gjør at de kan styre Økokrim perfekt når det kommer til anti-hvitvasking?
- Hvordan kan informasjonsflyten bli bedre?
- Mener du at problemet ligger hos Økokrim, de rapporteringspliktige eller staten?
- Tror du at økokrim håndterer rapporter fra bankene på en optimal måte?

Interessenter

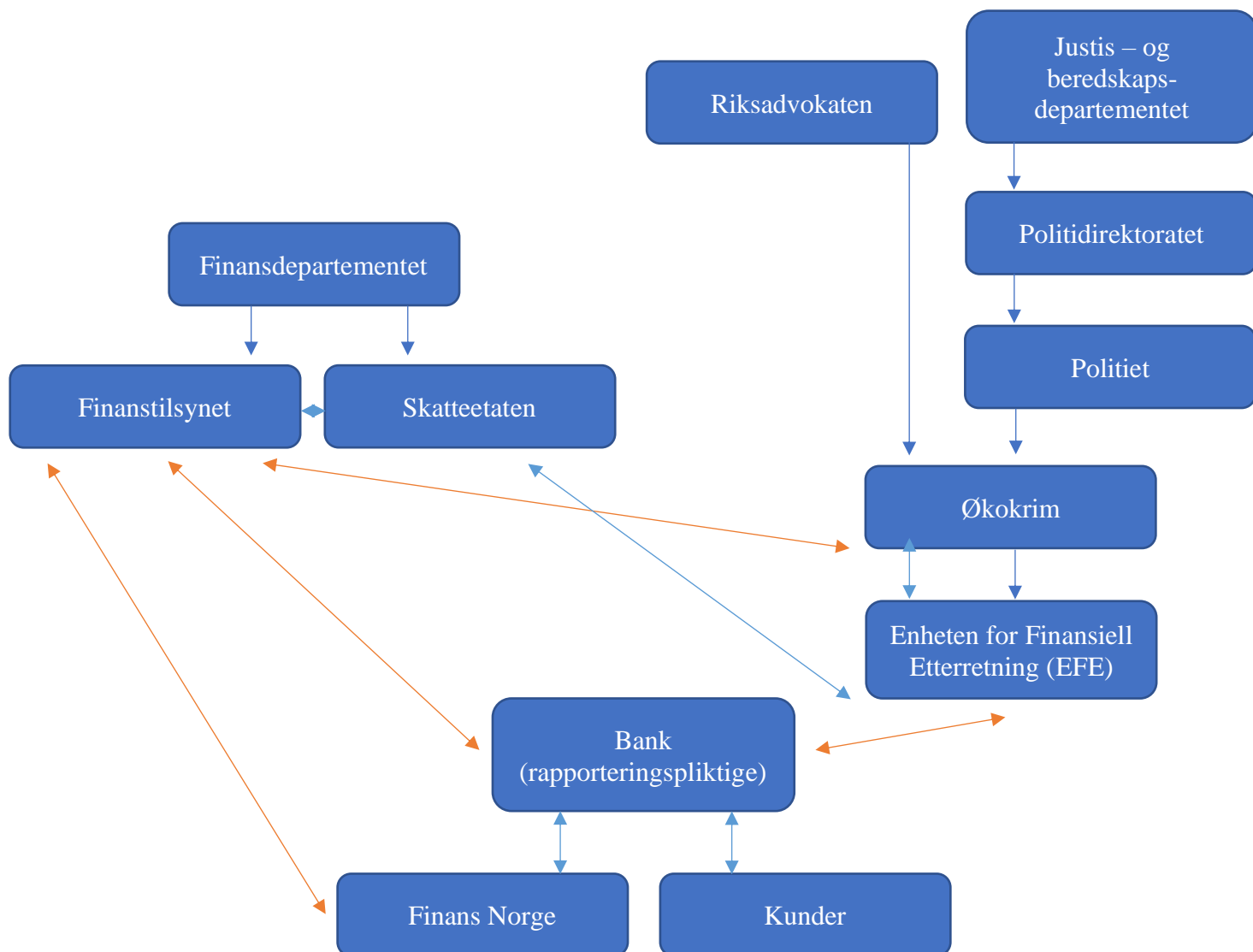
- Mener du at kravene som blir stilt til bankene er klare?
- Bankenes kunder har krav som er motstridende med de statlige. Hvordan ser du for deg at denne interessekonflikten påvirker bankenes valg om å følge regelverket?

- Med tanke på at kundene og staten har motstridende interesser, tror du at de nye kravene har gått ut over den kommersielle driften til bankene?
- Mener du at bankene har grunnlag for å operere ut fra egeninteresse, siden myndighetenes mål går på bekostning av bankenes profitt/mål?
- Tror du at de motstridende kravene kan føre til redusert tilbud fra banker, slik at de velger bort kunder som anses som høyrisiko?
- Med tanke på henleggelsesraten på saker som oversendes politiet, mener du det er hensiktsmessig å sette krav til banker om å bruke store mengder ressurser og risikere at de kan tape profitt pga endring i kundeforholdene som følger av disse kravene?

Motivasjon

- Hva tror du motiverer bankene i hvitvaskingsarbeidet?
- Tror du sanksjoner, som f.eks. bøter, gjør at bankene strever mer for å etterleve reglene?
- Hva mener du er fordelen for bankene ved å etterleve regelverket?

Vedlegg 5: Dagens system



Modell 3. Dagens system

Modellen er utarbeidet basert på følgende kilder: (Finanstilsynet, 2019a), (Finanstilsynet, 2019c), (Huse, 2020), (Hvitvaskingsloven, 2018, §§1, 7(1), 7(4), 9(1), 25, 26, 34, 43(2), 47, 49), (Justis- og beredskapsdepartementet & Finansdepartementet, 2020), (Politidirektoratet, 2020), (Økokrim, 2019a)

Modellen ovenfor gir et helhetlig bilde av hvordan systemet for anti-hvitvasking i Norge er bygd opp. Her får man en bedre forståelse av hvordan samarbeidet mellom de ulike aktørene fungerer, og hvem som innehar de forskjellige ansvarsområdene ifølge loven. I tillegg kan man bedre forstå hvem som avhenger av hvem for å utføre dette arbeidet. Som presisert tidligere er det nødvendig med tett samarbeid mellom de ulike organene for å effektivt bekjempe hvitvasking. Som man ser av modellen, er banker som rapporteringspliktige samt EFE i Økokrim nødvendig for at dette skal være tilfellet.

Vedlegg 6: Beskrivelse av informanter

Økokrim - Enheten for Finansiell Etterretning (EFE)

Førstestatsadvokat og avdelingsleder for EFE i Økokrim, Sven Arild Damslora. 15-16 års erfaring med anti-hvitvask. Vedkommende uttaler seg som leder av EFE og avdelingsleder i Økokrim. Hovedoppgaven til enheten er å motta og analysere de MT-rapporter rapporteringspliktige sender over (Økokrim, 2019c).

Storingsrepresentant

Kari Elisabeth Kaski sitter på Stortinget i finanskomiteén for Sosialistisk Venstreparti, inne i sin første periode. Finanskomiteén har behandlet et flertall saker omhandlende hvitvasking og økonomisk kriminalitet, og Kaski har vært med i arbeidet med denne tematikken. Hun uttaler seg på vegne av seg selv.

Politiet

Informant fra politiet. Vedkommende innehar en form for lederstilling, og har flerårig erfaring med anti-hvitvask. Vedkommende uttaler seg på vegne av seg selv.

Respondent P1 fra bank A

Informant fra mindre bank. Vedkommende er ansvarlig for anti-hvitvask på privatmarkedet i banken. Flerårig erfaring og utdanning på ulike områder tilknyttet arbeidet. Uttaler seg på vegne av banken.

Respondent P2 fra bank B

Informant fra større bank. Ansvarlig for anti-hvitvask i banken. Mange års erfaring med anti-hvitvask. Vedkommende uttaler seg på vegne av banken.

Respondent P3 fra bank C

Informant fra mindre bank. Medansvarlig for anti-hvitvask på privatmarkedet i banken. Flerårig erfaring innenfor ulike områder tilknyttet arbeidet. Uttaler seg på vegne av seg selv.

