



# Evaluering av etatssamarbeid mot arbeidslivskriminalitet

Rapport utarbeidet av KPMG for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet

5. desember 2022

[www.kpmg.no](http://www.kpmg.no)



## Forord

På oppdrag fra Arbeids- og Inkluderingsdepartementet, sammen med Justis- og Beredskapsdepartementet og Finansdepartementet, presenter KPMG en evaluering av etatssamarbeidet mot arbeidslivskriminalitet. En stor takk går til alle informanter som har tatt tid fra sine travle hverdager for å bidra med informasjon og delta i diskusjoner om oppdraget.

Evalueringsteamet besto av Geir Sundet (prosjektleder), Magnus Heggen, Pål Helle, Eivind Pytte Ødegaard, Kristine Aasgård, Sonja Lovise Berg og Tor Henning Knudsen. Ansvarlig partner for oppdraget var Jan Erik Gran Olsen. Teamet er ansvarlige for alle vurderinger, anbefalinger og eventuelle feil i rapporten.

Vi takker for et godt samarbeid med oppdragsgiver i et interessant oppdrag.



Jan Erik Gran Olsen, Partner

Head of Forensic

KPMG AS

# Sammendrag

Arbeidslivskriminalitet er et sammensatt fenomen som ikke forekommer innenfor én enkelt etats ansvarsområde og som krever samarbeid mellom kontrolletatene. Et formalisert etatssamarbeid ble derfor etablert mellom Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Politiet og Skatteetaten. Under dette samarbeidet har syv a-krimsentre blitt etablert i perioden 2015 – 2017, og et åttende senter etablert i november 2022.

Denne evalueringen viser at etatssamarbeidet har bidratt til flere gode resultater og har lagt til rette for et mer effektivt samarbeid mellom etatene. Tilgjengelig data gir derimot ikke grunnlag for å si hvorvidt innsatsen har ført til en reduksjon av arbeidslivskriminalitet. Pengebeløp innkrevd gjennom arrest og utlegg er lavere i dag enn de var ved oppstarten av etatssamarbeidet. Arbeid med hjemler for å sikre bedre samarbeid har ført fram, men har tatt lang tid og det er fremdeles knyttet en viss usikkerhet til hvor godt de vil treffe. Evalueringen peker på vesentlige utfordringer i etatssamarbeidet relatert til organiseringen, kunnskapsbygging og strategisk styring. Evalueringen gir anbefalinger om en porteføljebasert innretning av samarbeidet som legger til rette for en mer enhetlig og kunnskapsbasert tilnærming.

## Oppdraget

KPMG har på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført en evaluering av etatssamarbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Evalueringen er gjennomført i perioden desember 2021 til november 2022.

Evalueringen baserer seg på en dokumentgjennomgang, en spørreundersøkelse, semi-strukturerte intervjuer og gruppeintervjuer, fire fokusgruppediskusjoner, seks case-studier og en digital workshop med deltakere fra etatene, departementene og ikke-statlige aktører.

Oppdraget har bestått i å svare ut følgende problemstillinger:

1. Hva er måloppnåelsen for de tre målsetningene for etatssamarbeidet?
2. Hvordan påvirker styringsmodellen og organiseringen måloppnåelse og samarbeid i etatssamarbeidet?
3. Hvordan er det operative samarbeidet mellom etatene organisert og hva har samarbeidet så langt levert?
4. I hvilken grad har etatssamarbeidet styrket den enkelte etats evne til å håndtere arbeidslivskriminalitet innenfor sine ansvarsområder?
5. Hvordan brukes reaksjonsmidler i etatssamarbeidet?
6. I hvilken grad er det forskjeller i hvordan det operative etatssamarbeidet er organisert og følges opp lokalt?

I rapporten presenteres innsamlet data i separate kapitler for hver av de nevnte problemstillingene. Våre vurderinger presenteres samlet for de ulike problemstillingene.

Evalueringen dekker et komplekst fagområde hvor fire etater opererer med ulike hjemler og ulik geografisk organisering. I tillegg foregår samarbeidet mellom etatene på flere arenaer, både innenfor og utenfor a-krimsentrene. Dette har begrenset vår mulighet, innenfor rammene av oppdraget, til å gi detaljerte beskrivelser av organiseringen av a-krimssamarbeidet i hver etat. I stedet har vi i våre vurderinger fokusert på grunnleggende utfordringer vi finner i hvordan a-krimssamarbeidet er innrettet.

## Etatssamarbeidet

Etatssamarbeidet mot arbeidslivskriminalitet ble etablert i forbindelse med lanseringen av *Strategi mot a-krim* i 2015. På dette tidspunktet var det allerede etablert samlokaliserte a-krimsentre i Bergen,

Stavanger og Oslo, med deltakere fra Politiet, Arbeidstilsynet, Skatteetaten og NAV. Ytterligere a-krimsentre ble etablert i Kristiansand og Trondheim samme år, og i 2017 ble sentre etablert i Bodø og Tønsberg. Et åttende a-krimsentre ble vedtatt av forrige regjering i 2020 og åpnet i Alta få uker før denne evalueringen ble ferdigstilt.

Etatene har definert tre målområder for a-krimssamarbeidet:

1. Sentrale trussel-aktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert
2. Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter
3. Oppdragsgivere og forbrukere bidrar ikke til arbeidslivskriminalitet ved kjøp av varer og tjenester

Fra starten av a-krimssamarbeidet har det vært mye fokus på å løse utfordringer knyttet til samlokalisering av ansatte fra etater med ulike ansvarsområder, virkemidler, hjemler og kulturer. En formalisert styringsmodell kom på plass i 2017. For å sikre en mer enhetlig tilnærming mellom a-krimsentrene og en klarere modell for styring i sentrene ble en ny styringsmodell utarbeidet og har vært operasjonell siden januar 2022, på samme tidspunkt som denne evalueringen startet.

En av de største utfordringene for a-krimsentrene har vært barrierer for deling av informasjon mellom etatene. Informasjonsdeling har kommet mer i fokus etter de første årene av a-krimssamarbeid. Etter flere års arbeid og innspill fra etatenes jurister trådte ny a-kriminformasjonsforskrift i kraft i juni 2022.

A-krimsentrenes arbeid er delt inn i en kunnskapsgruppe som utfører etterretning og en kontrollgruppe som gjennomfører kontroller og tiltak mot trusselaktører. I de første årene deltok politiet i kontrollgruppen ved alle sentrene. Tidlig i 2021 presenterte Økokrim en utredning som konkluderte med at paragraf 7 i politiloven ikke ga hjemmel for politiet til å delta i tverretatlige kontroller, og at politiets deltagelse i kontroller ved a-krimsentrene kan ha vært ulovlig. For flere av de som er intervjuet i denne evalueringen fremstår hjemmelsutfordringen fortsatt som uavklart.

## Vurderinger

Etableringen av det formaliserte etatssamarbeidet har bidratt til et mer effektivt samarbeid mellom etatene, som har hatt positive resultater på flere nivå:

- Etatssamarbeidet har styrket innsatsen mot a-krim på strategisk nivå.
- Etatssamarbeidet har bidratt til en mer effektiv samordning på operativt nivå. Samlokaliseringen i a-krimsentrene har bidratt direkte til bedre samarbeid.
- Etatssamarbeidet har gitt mer synlighet og oppmerksomhet rundt regjeringens innsats mot a-krim. Dette gjelder spesielt oppmerksomheten rundt a-krimsentrenes arbeid i deres områder.
- Etatssamarbeidet har vært en grobunn for innovasjon. Etatssamarbeidet har bragt fram flere vellykkede saker gjennom god bruk av ulike datakilder, aksjoner og effektiv bruk av sanksjoner.
- Etatssamarbeidet har bidratt til verdifull og nødvendig endring i lovverk og hjemler.

Etatssamarbeidet har også bidratt til å sette fokus på kompleksitetene i arbeidet mot a-krim og utfordringene knyttet til at etater med ulike kulturer og hjemler/forvaltningsområder skal arbeide tverrfaglig innenfor et allerede krevende område.

Samtidig er det vanskelig å gi en konkret vurdering av måloppnåelse. Dette skyldes at datagrunnlaget ikke er tilstrekkelig. Etatenes felles årsrapporter om a-krimssamarbeidet konkluderer med en viss grad av måloppnåelse. Dette er basert på subjektive vurderinger fra etatene og egenvurderinger fra a-krimsentrene. Det som finnes av objektive indikatorer støtter ikke opp om årsrapportenes vurderinger. Statistikken viser ikke noen økning i antall siktelsener eller forvaltningstiltak relatert til a-krim. Årsrapportenes statistikk viser at pengebeløp sikret gjennom arrest og utlegg har gått vesentlig ned i de siste årene. Det er lite som tyder på at årsaken til dette er at omfanget av a-krim er redusert.

Evalueringen finner flere grunnleggende forbedringspunkter i innretningen og gjennomføringen av etatssamarbeidet. Vi har gruppert disse under tre kategorier – organisering, kunnskapsbygging og strategisk styring:

## Organisering

Etatene har etablert en styringsmodell for koordinering og styring av samarbeidet mellom etatene i dette komplekse fagområdet. Selv om modellen på papiret er satt opp for å legge til rette for etatsamarbeidet på alle nivå, har det i praksis fokusert nesten utelukkende på etatenes samarbeid i a-krimsentrene. Sentrene er sammensatt av ansatte fra de fire etatene og siden sentrene ikke er juridisk enheter må alle forhold relatert til personalansvar, budsjett og planlegging klareres i linjen i den enkelte etat. Behovet for oppfølging fra linjene er dekket gjennom etablerte lokale koordineringsgrupper (LKG) og regionale styringsgrupper (RSG). Et flertall respondenter oppfatter dette systemet som ressurskrevende og at det ikke er en god utnyttning av ressursene.

Flere respondenter har foreslått at en bedre løsning ville være å få plass en særlov for å gjøre a-krimsentrene til juridiske enheter med autonomi til å styre egne ansatte, planer og budsjetter. Dette vil også kunne løse flere hjemmelsutfordringer. En slik etablering vil derimot skape nye utfordringer - innsatsen mot a-krim vil trolig bli mer komplekst og fragmentert.

En annet svakhet ved hvordan LKG og RSG fungerer i praksis på lokalt og regionalt nivå, er at de i mindre grad anvendes for å følge opp etatssamarbeid som går i linjen utenfor a-krimsentrene. Også når det gjelder å sikre samarbeid mellom senter og linje i den enkelte etat, er ikke gruppene utnyttet på langt nær så mye som de kunne ha vært. Det er også lite formell kommunikasjon mellom det regionale og det nasjonale nivået.

Den samlede effekten av disse utfordringene er en ressurskrevende styringsmodell på lokalt og regionalt nivå, som i hovedsak fokuserer på arbeidet i a-krimsentrene. Mye av det øvrige arbeidet som foregår i linjen får et mindre fokus. A-krimsentrene på sin side, erfarer at de ikke får den støtten av linjene i etatene de forventer for blant annet å gjennomføre aksjoner mot trusselaktører.

Også på det nasjonale nivå er styringsgruppen først og fremst opptatt av a-krimsentrenes operative utfordringer. Dette inkluderer arbeid med hjemler for informasjonsdeling og utvikling av felles digitale verktøy. Dette arbeidet har tatt lang tid. En forskrift for informasjonsdeling har nylig blitt vedtatt, etter å ha vært under utredning og behandling i to år. Behovet for denne typen forskrifter har vært klart siden a-krimsentrene ble en del av den nasjonale a-krimstrategien i 2015.

Akrim.no er et digitalt verktøy for a-krimsentrene. Dette verktøyet har vært under utvikling i flere år. Det er først nylig at verktøyet innarbeider analytiske funksjoner som kan benyttes for etterretning. Det er uavklart i hvilken grad politiet kan bruke dette verktøyet for deres arbeid med etterretning. Politiet har tilrettelagt for at de andre etatene skal kunne benytte seg av Indicia (Kriminaletteretningsregisteret forvaltet av Kripos). Dette initiativet har ikke lyktes grunnet etatenes hjemmelsutfordringer.

Styringsgruppen på nasjonalt nivå har vært langt mindre fokusert på oppfølging av a-krimssamarbeid utenfor a-krimsentrene. Våre case-studier viser at mange av de beste eksemplene på effektivt etatssamarbeid tar plass utenfor a-krimsentrene. Den såkalte «Lønnskompensasjonssaken», som avdekket organisert misbruk av den midlertidige dagpengeytelsen under pandemien, er et eksempel på godt etatssamarbeid. Saken startet med at Skatteetaten avdekket mistenkelig aktivitet og sendte varsel til NAV, som deretter fulgte opp de aktuelle virksomhetene. Senere ble politiet involvert for videre etterforskning og straffeforfølgning. Dette førte til arrester, bøter og tilbakebetaling av ulike aktiva. Samarbeidet var organisert som et prosjekt og involverte ikke a-krimsentret. Det har ikke vært en prosess i etterkant for å dra lærdom fra organiseringen og gjennomføringen av denne saken.

## Kunnskapsbygging

Styringsmodellen beskriver en tilnærming hvor kunnskapsbygging og læring er sentrale elementer i etatssamarbeidet. I praksis har det ikke fungert slik. Den årlige resultatrapporteringen bærer preg av et behov for å vise at a-krimarbeidet leverer resultater. Rapporterte data gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere i hvilken grad a-krimarbeidet bidrar til en reduksjon av a-krim. Årsrapportene inneholder ikke vurderinger av hvilke tiltak og sanksjoner som fungerer best.



Prosesser for erfaringsutveksling beskrevet i styringsmodellen har ikke fungert i praksis. Et flertall av respondentene på lokalt og regionalt nivå, sier at etablerte arenaer for kommunikasjon og læring på tvers blir i liten grad benyttet. Det er mye god innovasjon hva angår utvikling av metodikk, men det er liten grad av læring på tvers.

Nasjonal tverretattlig analyse og etterretningscenter (NTAES) har som oppdrag å utarbeide nasjonale analyse- og etterretningsprodukter som beslutningsstøtte for politiet og kontrolletatene. NTAES har ikke vært involvert i operative spørsmål om virkemiddelbruk, og har ikke blitt benyttet til å vurdere effekten av ulike metoder for a-krimbekjempelse, eller til å utarbeide trusselvurderinger som kan foreslå hvilken innsats som kan ha best virkning for å bekjempe a-krim.

Svakheter ved kunnskapsbyggingen har ført til at etatene ikke har kommet langt i prosessen for å styrke egen forståelse av hvilke tiltak som virker best, og hva som bør prioriteres i fremtiden. Etatenes analyse av virkemiddelbruken gir i liten grad nyttig styringsinformasjon.

## Strategisk styring

Svakheter i organiseringen og kunnskapsbyggingen beskrevet ovenfor hindrer en effektiv strategisk styring av a-krimssamarbeidet. Styringen praktiseres i stor grad på et operativt nivå, hvor fokuset er på å finne løsninger på enkelte praktiske utfordringer. Alternativet er en mer overordnet strategisk tekning som identifiserer de viktigste utfordringene, og hvilke tiltak og virkemidler som bør prioriteres.

Omfattende og krevende prosesser i a-krimssamarbeidet mangler en robust prosjektorganisering med klare planer og fordeling av ansvar. De mangler også tilstrekkelig klare problem- og behovsbeskrivelser. Dette inkluderer utarbeidelse og testing av a-kriminformasjonsforskriften, utvikling av akrim.no og planer om bruk av akrim.no og Indica. Det er store forventninger til den nye a-krimforskriften, men ingen klare planer for å teste i hvilken grad den vil løse problemene den har blitt designet for å løse. Det er også uklart i hvilken grad forskriften er relevant for politiet. Etatssamarbeidet har ikke etablert en plan for hvordan en kan nyttiggjøre seg av teknologi og bruk av registerdata på tvers av etatssamarbeidet.

Den reviderte styringsmodellen har bare vært operativ siden januar 2022. Det er også andre tiltak som kan styrke styringen av etatssamarbeidet som er under gjennomføring, som etatenes oppfølging av DFØs evaluering av NTAES. Vi mener derimot at de aller fleste svakheterne trukket frem i evalueringens vurderinger vil fortsette å være til stede med mindre vesentlige forandringer vedtas og gjennomføres.

## Anbefalinger

KPMG gir 11 anbefalinger for hvordan etatssamarbeidet kan styrkes og innsatsen mot a-krim kan effektiviseres. Anbefalingene retter seg mot de tre områdene som vi har identifisert som forbedringspunkter, det vil si organisering, kunnskap og strategisk styring. Se kapittel 11 for en mer detaljert beskrivelse av anbefalte tiltak.

## ORGANISERING

### **Anbefaling 1: Sikre at styringsmodellens organisering favner hele spekteret av samarbeidet, både i linjen og a-krimsentrene**

Det er behov for en recalibrering av etatssamarbeidets innretningen for å sikre at det favner alle sider av samarbeidet: linjen, mellom linjen og a-krimsentrene, og innenfor a-krimsentrene. Anbefalte tiltak inkluderer:

- En fortsettelse av Styringsgruppen, lik dagens innretning, men med en tydeligere føring på at målet til etatssamarbeidet er å utvikle og støtte samarbeid på alle nivå, både i linjen og a-krimsentrene.
- RSG fokuserer til en stor grad på arbeidet som skjer innenfor a-krimsentrene, men bør i større grad tilrettelegge for et bredere samarbeid på tvers av etatene.
- Tilrettelegge for tettere kommunikasjonen mellom regionalt og nasjonalt nivå.

Hensikten med dette er å gå fra dagens mer ensidige fokus på a-krimsentrene til en innretning som bedre reflekterer innsatsen i de samarbeidende etatene.

### **Anbefaling 2 Klargjør a-krimsentrenes mandat og arbeidsfordeling mellom sentrene og linjen**

Det er et behov for å tydeliggjøre hva sentrenes rolle er i a-krimarbeidet. A-krimsentrene er i stor grad avhengig av linjen for sitt arbeid, spesielt for oppfølging av saker mot identifiserte trusselaktører. Det bør i større grad settes i system hvordan sentrene og linjen arbeider sammen. Dette kan inkludere følgende tiltak:

- En klarere definering av a-krimsentrenes prioriterte oppgaver og fokusområder som legger til rette for en mer enhetlig tilnærming og gjøre det klarere for sentrene hva de bør prioritere.
- Avklaring av arbeidsfordelingene innenfor hver enkelt etat mellom sentrene og linjen.

Disse avklaringene vil gi en mer effektiv rolle for lokale koordineringsgrupper og regionale styringsgrupper. Ved å se linje og senter i sammenheng kan man oppnå bedre planlegging og fordeling av oppgaver.

### **Anbefaling 3: Avklar politiets rolle i a-krimsentrene**

Det er et behov for en avklaring av politiets rolle i a-krimsentrene. Dette bør inkludere følgende:

- Klargjøre politiets hjemler for å deltakelse i kontroll-gruppen ved a-krimsentrene.
- Utrede hjemmelsgrunnlaget for politiets deltakelse i kunnskapsbygging ved a-krimsentrene.
- Avklare hvordan kunnskapsbygging og bruk av delte opplysninger på grunnlag av a-kriminformasjonsforskriften skal gjennomføres ved bruk av felles IKT-system(er).

Disse avklaringene er nødvendige for å sikre en enhetlig og effektiv innretning av a-krimsentrene.

### **Anbefaling 4 Mer systematisk bruk av prosjektorganisering**

Evalueringen finner at flere av de mest vellykkede etterforskninger og aksjoner har blitt organisert som prosjekter. Prosjektorganisering har vært et effektivt redskap for å sikre et *bindende* samarbeid, hvor deltakende etater *forplikter* seg til å gjøre ressurser tilgjengelige for oppfølging av saker. Det anbefales at:

- Rutiner og maler for prosjektorganisering utarbeides for bruk i a-krimssamarbeide.

Bruk av prosjekter mellom a-krimsentre og linje, og også mellom etatene i linja, kan gi en bedre og mer forutsigbar planlegging og gjennomføring av tiltak.

### **Anbefaling 5 Styrke informasjonsutveksling og samarbeid med ikke-statlige aktører**

Det ligger et uutnyttet potensiale i tettere samarbeid og dialog med interessenter som jobber tett på ofrene for arbeidslivskriminalitet. Følgende tiltak bør vurderes:

- Utarbeide en plan for samarbeid og dialog med ikke-statlige aktører som jobber tett på ofrene for arbeidslivskriminalitet.
- Vurdere å opprette et kontaktpunkt for dette formålet i de enkelte a-krimsentrene. Videre bør det vurderes å gi a-krimsentrene en tydeligere identitet med «nettside, telefonnummer og postboks» slik at de er lettere tilgjengelige for kontakt med eksterne aktører.

## KUNNSKAPSUTVIKLING

### Anbefaling 6 Styrke resultatrapporteringen

Årsrapporteringen, slik den er organisert i dag, gir ikke en god og objektiv fremstilling av resultater som kan brukes for å dokumentere måloppnåelse. Den gir heller ikke grunnlag for å kartlegge risikobildet. For å legge til rette for en resultatrapportering som i større grad gir nyttig styringsinformasjon anbefales følgende:

- Rapporteringen bør gi en bedre oversikt av aktiviteter, saker, virkemiddelbruk og resultater, som gir et dekkende bildet arbeidet utført i etatssamarbeidet.
- Rapporteringen bør også inkludere a-krimsentrenes og etatenes vurdering av hva som har vært suksessfaktorer og hva som er de største utfordringene i etatssamarbeidet mot a-krim.
- Rapportene bør så langt som mulig kunne sammenstilles fra data generert i etatssamarbeidet, enten gjennom akrim.no, eller et annet program utviklet for denne bruken.

### Anbefaling 7 NTAES bør gis et utvidet mandat for strategisk og operativ analyse

NTAES har en unik mulighet til å gjøre analyser av trusselbilder og sørge for faglighet og kontinuitet i analyse og rapportering på a-krim. Det anbefales at NTAES blir tildelt en tydeligere strategisk rolle i en samlet kunnskapsbygging rundt a-krim og økonomisk kriminalitet. Dette vil inkludere at NTAES:

- Gi en årlig vurdering av risikobildet relatert til a-krim og økonomisk kriminalitet i Norge.
- Vurderer effektivitet av virkemiddelbruk i innsatsen mot a-krim og økonomisk kriminalitet.

For å sikre kapasitet til å fylle et utvidet mandat bør NTAES få tildelt ytterligere ressurser.

### Anbefaling 8 Styrke IKT for systematisk bruk av registerdata i risikoanalyser og etterforskning

For å styrke bruken av registerdata og generelt bedre bruk av IKT anbefales følgende:

- IKT-utvikling bør prioriteres i budsjettprosessen og tildeles ytterligere midler for å kjøpe eksterne analyseressurser.
- Sikre tilstrekkelig opplæring for a-krimsentrene for bruk av Power BI funksjonen i akrim.no.
- Videreutvikle akrim.no, blant annet ved mer effektiv bruk av registerdata for analyse og risikovurdering.
- Sikre at akrim.no er tilgjengelig for lokalt a-krimssamarbeid utenom sentrene og annet arbeid i linjen.
- Utvikle metoder for effektiv anvendelse av tilgjengelige data i a-krimssamarbeidet.

## STRATEGISK STYRING

### Anbefaling 9 Legge til rette for styring som er kunnskaps- og risikobasert

Det er et sterkt behov for å styrke den strategiske styringen av etatssamarbeidet. Det er spesielt viktig at styringen er kunnskaps- og risikobasert. Tiltakene i de tidligere anbefalingene vil legge til rette for en klarere organisering og forbedring av styringsinformasjonen. For å sikre at disse forbedringene omsettes i sterkere strategisk styring anbefales følgende:

- Utvikle styringsmodellen i tråd med prinsipper for porteføljestyling. Ved behov bør spesialister bringes inn for å støtte tilrettelegging for porteføljestyling.<sup>1</sup>
- Styringsgruppen bør fortsette i sin nåværende rolle med ansvar for måloppnåelse i det tverretatlige a-krimssamarbeidet. Styringsgruppen anbefales å ta en mer strategisk rolle enn det som har vært tidligere praktisert. Gruppens viktigste oppgaver bør være:

1



- Årlig oppfølging og rapportering mot handlingsplan(er).
- Prioritering av innsatsområder, planlegging og budsjettering.
- Arbeidsoppgaver definert av Styringsgruppen bør delegeres til, eksisterende eller nye, tverretatlige grupper eller team. Disse bør rapportere tilbake til Styringsgruppen i henhold til vedtatte prosjektplaner.
- Det kan med fordel brukes en agil tilnærming i utprøving av hypoteser / modeller for ny eller forbedrede tilnærminger / metoder.<sup>2</sup>

Dette vil gi et tydeligere skille mellom Styringsgruppens *strategiske ansvar* for prioritering og oppfølging, og det *operative ansvaret* for oppgaveløsning som kan delegeres til grupper og / eller team.

- Prosesser, regelverk og teknologi er tema som må sees i sammenheng, og vurderes / prioriteres for å gi størst mulig effekt.

Det understrekes igjen at fokuset her må være på hele spektret av etatssamarbeidet mot a-krim, og ikke bare på a-krimsentrenes arbeid.

### **Anbefaling 10 Klargjøre fordeling av strategisk ansvar mellom departementer og etater**

Dagens system er innrettet slik at strategiske føringer i mål- og resultatstyringen og krav til resultatrapportering i forhold til a-krim, er satt på departementsnivå i tre ulike departementer. Dette er utfordrende i en kontekst hvor departementene i stor grad mangler nødvendig styringsinformasjon. Det anbefales at departementene tar en avveining og en tydelig avgjørelse av hva deres strategiske rolle og ansvar er:

- Om departementene vil fortsette å ha det overordnede ansvar som dagens modell tilsier, bør de sikre at de har tilstrekkelig god styringsinformasjon og har satt av tilstrekkelig kapasitet til å gjøre de nødvendige strategiske beslutningene.
- Om departementene ikke har mulighet til å sikre tilstrekkelig kapasitet og informasjon, bør mer av dette strategisk ansvaret for etatssamarbeidet delegeres til etatene.

### **Anbefaling 11 A-krim, sosial dumping og økonomisk kriminalitet bør vurderes samlet for å unngå fragmentering av innsatsen**

For å unngå fragmentering av innsatsen mot a-krim, sosial dumping og økonomisk kriminalitet anbefales følgende:

- A-krimssamarbeidet bør inkluderes i øvrige planer som relaterte til områder som økonomisk kriminalitet og sosial dumping.<sup>3</sup> Det er et behov for å redefinere eller tydeliggjøre begrepet arbeidslivskriminalitet. Det er mye av den økonomisk kriminaliteten som ikke nødvendigvis kan relateres til a-krim. Likevel krever disse områdene mye av den samme typen kompetanse innen etterretning og etterforskning.
- Departementene og etatene bør så langt som mulig unngå å sette opp separate arbeidsgrupper og prosesser for innsats mot a-krim og relaterte områder.

Fragmentering kan føre til ytterligere utvanning av tilgjengelig kompetanse og kapasitet, som kan føre til lavere effektivitet i innsatsen mot sentrale trusselaktører.

<sup>2</sup> En agil tilnærming vil si at når man møter på utfordringer eller usikkerhet rundt deler av et prosjekt, bør man prøve noe man tror vil fungere, deretter får tilbakemeldinger på dette og til slutt tilpasse utførelsen ut ifra hvilke tilbakemeldinger man har fått.

<sup>3</sup> Eksempler på nye, relaterte planer er «Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet» som ble lagt frem høsten 2022, ny stortingsmelding mot økonomisk kriminalitet som vil starte høsten 2022, «Handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren», den planlagte «handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren», og «Norges-modell for offentlige innkjøp» som er planlagt lansert i 2022.

## Innhold

Forord	i
<b>Sammendrag</b>	<b>ii</b>
<b>1. Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Oppdraget	2
<b>2. Metode</b>	<b>3</b>
<b>3. Bakgrunn</b>	<b>6</b>
3.1 Definisjon: Arbeidslivskriminalitet	6
3.2 Historisk bakgrunn til a-krimssamarbeidet	7
3.3 Strategi og etatssamarbeid mot arbeidslivskriminalitet	8
3.4 Status og politisk fokus fremover	10
<b>4. Måloppnåelse</b>	<b>12</b>
4.1 Overordnet måloppnåelse	12
4.2 De tre brukermålene	13
4.3 Kapitteloppsummering	21
<b>5. Styringsmodellen og organiseringen</b>	<b>23</b>
5.1 Prosesser for felles planlegging, organisering og koordinering	23
5.2 Strategiske valg	25
5.3 Kunnskapsbygging og erfaringsutveksling	26
5.4 NTAES	29
5.5 Dialog og samarbeid med interesseorganisasjoner, ideelle organisasjoner og arbeidslivsorganisasjoner	29
5.6 Kapitteloppsummering	30
<b>6. Operativt samarbeid</b>	<b>32</b>
6.1 A-krimsentre	32
6.2 Annet lokalt a-krimssamarbeid	35
6.3 Linjen	37
6.4 Samspill mellom a-krimsentrene og linjen	39
6.5 Kapitteloppsummering	40

<b>7. Endring i den enkelte etats evne til å håndtere a-krim innenfor sine ansvarsområder</b>	<b>42</b>
7.1 Etatssamarbeidets betydning for etatenes strategiske arbeid med a-krim i egne arbeidsområder	42
7.2 Kompetanse og kapasitet	43
7.3 Kapitteloppsummering	46
<b>8. Bruk av reaksjonsmidler</b>	<b>47</b>
8.1 Etatenes bruk av reaksjonsmidler	47
8.2 Administrative virkemidler	48
8.3 Straffesporet	49
8.4 Kapitteloppsummering	52
<b>9. Forskjeller i det operative samarbeidet</b>	<b>53</b>
9.1 Observerte forskjeller	53
9.2 Case-studiene	54
9.3 Kapitteloppsummering	55
<b>10. Vurderinger</b>	<b>57</b>
10.1 Resultater av etatssamarbeidet	57
10.2 Forbedringspunkter	58
<b>11. Anbefalinger</b>	<b>65</b>
Organisering	65
Kunnskapsutvikling	67
Strategisk styring	68
<b>12. Vedlegg</b>	<b>71</b>

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Arbeidslivskriminalitet (heretter a-krim) er handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.<sup>4</sup> A-krim er en av de store truslene mot det norske samfunnet,<sup>5</sup> og bekjempelsen er viktig for å sikre et seriøst næringsliv, hindre utnyttelse av sårbare arbeidstakere og opprettholdelsen av velferdssamfunnet.

Strategi mot a-krim ble lagt frem i 2015, og er siden revidert annet hvert år, sist i 2021.<sup>6</sup> Strategien er et ledd i arbeidet med å styrke innsatsen mot a-krim. Et av formålene med strategien er å legge til rette for et effektivt samarbeid mellom offentlige myndigheter for å forebygge og bekjempe a-krim.

A-krim er et sammensatt og til dels skjult fenomen som ikke forekommer innenfor én enkelt etats ansvarsområde. Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Politiet og Skatteetaten har alle ansvarsområder knyttet til oppfølging av a-krim. Disse etatene er underlagt henholdsvis Arbeids- og inkluderingsdepartementet (Arbeidstilsynet og NAV), Finansdepartementet (Skatteetaten) og Justis- og beredskapsdepartementet (politiet).

Som et tiltak for å bekjempe a-krim har det blitt etablert et formalisert etatssamarbeid mellom etatene. Etatene som inngår i det formaliserte etatssamarbeidet har også tett dialog med andre aktører, både myndighetsinstanser og organisasjoner. I revidert strategi fra 2021 er samarbeidet med Tolletaten forsterket, for å styrke koordineringen av innsatsen mot a-krim.

KPMG ble i desember 2021 engasjert av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet for å gjennomføre en uavhengig evaluering av etatssamarbeidet. Evalueringen skal ta utgangspunkt i de tre prioriterte målene etatene har definert for etatssamarbeidet:

- ✓ Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert
- ✓ Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter
- ✓ Forbrukere og oppdragsgivere bidrar ikke til a-krim ved kjøp av varer og tjenester

Evalueringen ble gjennomført i perioden desember 2021 til desember 2022.

---

<sup>4</sup> Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Revidert 8. februar 2021

<sup>5</sup> Økokrim (2020)

<sup>6</sup> Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Revidert 8. februar 2021

## 1.2 Oppdraget

Evalueringen har undersøkt følgende problemstillinger med underspørsmål utarbeidet i samråd med oppdragsgiver:

- 1. Hva er mål-oppnåelsen for de tre mål-setningene for etatssamarbeidet?**
  - 1.1 I hvilken grad har sentrale trusselaktører fått sin kapasitet og intensjon redusert?
  - 1.2 I hvilken grad er utenlandske arbeidstakere satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter?
  - 1.3 I hvilken grad bidrar oppdragsgivere og forbrukere til arbeidslivs-kriminalitet ved kjøp av tjenester?
- 2. Hvordan påvirker styringsmodellen og organiseringen måloppnåelse og samarbeid i etatssamarbeidet?**
  - 2.1 Hvilke prosesser er på plass for felles planlegging, organisering og koordinering?
  - 2.2 Hvilke strategiske valg tas av de forskjellige etatene knyttet til utforming av felles målsetninger?
  - 2.3 Hvordan arbeider etatene med kunnskapsbygging, erfaringsutveksling og utvikling av samarbeidet?
- 3. Hvordan er det operative samarbeidet mellom etatene organisert og hva har samarbeidet så langt levert?**
  - 3.1 Hvordan er de forskjellige a-krimsentrene organisert lokalt?
  - 3.2 Hvordan er arbeidet organisert i linjen i den enkelte etat?
  - 3.3 I hvilken grad er det motsetninger mellom etatenes egne prioriteringer og de felles målsetningene som ligger til grunn lokalt og nasjonalt, og hvordan påvirker dette samhandlingen?
- 4. I hvilken grad har etatssamarbeidet styrket den enkelte etats evne til å håndtere arbeidslivskriminalitet innenfor sine ansvarsområder?**
  - 4.1 I hvilken grad har etats-samarbeidet påvirket det strategiske arbeidet knyttet til den enkelte etats egne ansvarsområder?
  - 4.2 I hvilken grad har etatssamarbeidet påvirket kapasitet og kompetanse på lokalt nivå i den enkelte etat?
- 5. Hvordan brukes reaksjons-midler i etatssamarbeidet?**
  - 5.1 Hvilke reaksjonsmidler brukes i etatssamarbeidet?
  - 5.2 I hvilken grad fører de ulike reaksjonsmidlene til konsekvenser / oppfølging?
- 6. I hvilken grad er det forskjeller i hvordan det operative etatssamarbeidet er organisert og følges opp lokalt?**
  - 6.1 Hvilke forskjeller kan dokumenteres i de ulike områdene dekket av a-krimsentrene i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet?
  - 6.2 I hvilken grad kan forskjeller forklares med forskjeller i hvordan etatssamarbeidet er innrettet og utført?
  - 6.3 Hvordan og hvor godt samarbeider etatene om valg av reaksjonsmidler?

Evalueringen dekker et komplekst fagområde hvor fire etater opererer med ulike hjemler og ulik geografisk organisering. I tillegg foregår samarbeidet mellom etatene på flere arenaer, både innenfor og utenfor a-krimsentrene. Dette har begrenset vår mulighet, innenfor rammene av oppdraget, til å gi detaljerte beskrivelser av organiseringen av a-krimssamarbeidet i hver etat. Vi har derfor tilpasset vår datainnhenting og analyse for å gi overordnede vurderinger om innretningen av samarbeidet og konstruktive anbefalinger for det videre arbeidet innenfor dette viktige og utfordrende området.

I kapittel 2 gir vi en kort presentasjon av metoden for evalueringen. I kapittel 3 beskriver vi kort bakgrunnen for etatssamarbeidet. I kapittel 4 til 9 presenterer vi våre funn om de seks problemstillingene. I kapittel 10 presenterer vi våre vurderinger og i kapittel 11 våre anbefalinger.



## 2. Metode

Målet med evalueringen dreier seg i stor grad om å måle effekter som ikke enkelt lar seg måle, som for eksempel måloppnåelsen for de tre brukermålene for etatssamarbeidet. For å løse dette på best mulig måte har vi kombinert en kvantitativ og kvalitativ analyse. En styrke med en slik blandet eller Mixed Methods-tilnærming er at potensielle feilkilder ved de enkelte metodene som er benyttet, kan minimeres gjennom å tilnærme oss problemstillingene fra flere perspektiver. Det gir i tillegg anledning til å undersøke om det er samsvar mellom funnene fra ulike kilder. Evalueringen har benyttet følgende datainnsamlingsteknikker:

- ✓ Dokumentanalyse og statistikk
- ✓ Fokusgrupper
- ✓ Spørreundersøkelse
- ✓ Intervjuer
- ✓ Case-studier
- ✓ Workshop

I det følgende vil vi gå kort gjennom de ulike aktivitetene som er gjennomført som en del av hver enkelt datainnsamlingsteknikk.

### Dokumentanalyse og statistikk

Dokumenter har vært viktige kilder gjennom hele prosessen. Innledningsvis hentet vi inn og fikk tilsendt en rekke dokumentasjon fra etatene og departementene. Denne dokumentasjonen bestod av blant annet tildelingsbrev til etatene, etatenes og etatssamarbeidets felles årsrapporter, andre styringsdokumenter knyttet til etatssamarbeidet og interne og eksterne rapporter om etatssamarbeidet og/eller a-krim. I tillegg har vi undersøkt dokumentasjon knyttet til case-studiene. For nærmere beskrivelse av disse casene viser vi til kapittel 2.1.5. Vi har i tillegg innhentet statistikk fra eksterne kilder, først og fremst felles årsrapporter for etatssamarbeidet.<sup>7</sup> Se vedlegg 1 for en fullstendig oversikt over dokumentasjonen som er benyttet som datakilder i evalueringen.

### Fokusgrupper

I oppstartsfasen av evalueringen gjennomførte vi fire fokusgrupper med:

- ✓ Representanter fra NTKG
- ✓ Organisasjoner som representerer utenlandske arbeidstakere
- ✓ Organisasjoner som representerer arbeidstakerorganisasjoner
- ✓ Organisasjoner som representerer arbeidsgiverorganisasjoner

Formålet med fokusgruppen med NTKG var å få innsikt om hvordan etatene selv opplever at samarbeidet fungerer. Formålet med fokusgruppene med organisasjonene var å få innsikt i hvordan disse opplevde etatssamarbeidet.

### Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble utarbeidet på bakgrunn av den innledende dokumentgjennomgangen. Spørreskjemaet ble sendt til informantene via Questback. Spørreundersøkelsen bestod av en kombinasjon av åpne og lukkede spørsmål.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført med følgende respondentgrupper:

1. Ansatte i Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten, Politiet og Tolletaten

<sup>7</sup> Eksempelvis Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021). Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2021.

## 2. Påtalemyndighet og domstoler

## 3. Interesse- og arbeidslivsorganisasjoner

Formålet med spørreundersøkelsen var å få innsikt i hvordan ansatte involvert i det tverretatlige etatssamarbeidet fra de fem samarbeidende etatene samt interessenter (påtalemyndighet/domstoler og interesse- og arbeidslivsorganisasjoner) opplever etatssamarbeidet. Totalt 236 respondenter besvarte spørreundersøkelsen.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 279 respondenter i etatene. Antall respondenter kan være noe høyere da det er knyttet noe usikkerhet til antall respondenter fra politiet. 170 respondenter fra etatene svarte på spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 60,9 %.

For respondenter fra påtalemyndighet/domstoler og interesse- og arbeidslivsorganisasjoner har vi ikke grunnlag for å regne ut svarprosent. Spørreundersøkelsen ble sendt til postmottak, med forespørsel om å videresende internt til aktuelle respondenter. I respondentgruppen påtalemyndighet og domstoler ble spørreundersøkelsen sendt til 55 embeter, herunder 25 embeter hos påtalemyndigheten og 30 hos domstolene. 34 respondenter svarte på spørreundersøkelsen. I respondentgruppen interesse- og arbeidslivsorganisasjoner ble spørreundersøkelsen sendt til 33 organisasjoner. 28 respondenter fra ni organisasjoner svarte på spørreundersøkelsen.

I spørreundersøkelsen inkluderte vi spørsmål om følgende temaområder:

- ✓ Måloppnåelse etatssamarbeidet
- ✓ Påstander om etatssamarbeidet
- ✓ A-krimsententer
- ✓ Framtidsutsikter

Det er verdt å nevne at flere domstoler har gitt tilbakemelding på at spørreundersøkelsen oppleves å være lite relevant for domstolen da de i liten grad har innsikt i hvordan etatssamarbeidet fungerer. Videre trekkes det frem at disse domstolene ikke har dommere som jobber særskilt med slike saker.

En oversikt over hvilke grupper av respondenter som har mottatt spørreundersøkelsen er inkludert i vedlegg 2.

### Semi-strukturerte intervjuer

Vi har gjennomført 30 semi-strukturerte intervjuer med totalt 71 respondenter. Respondentene inkluderer følgende roller:

- ✓ Representanter fra a-krimsentrene i Bergen, Bodø og Oslo
- ✓ Representanter fra Lokal Koordineringsgruppe og Regional Styringsgruppe ved a-krimsentrene i Bergen, Bodø og Oslo
- ✓ Representanter fra «annet lokalt a-krimssamarbeid» i Møre og Romsdal
- ✓ Representanter fra nasjonale grupper i etatssamarbeidet
- ✓ Ansatte i Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten, NAV og Tolletaten
- ✓ Representanter for Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- ✓ Representanter fra interesseorganisasjoner og fagekspert fra politihøgskolen

### Case-studier

Det er gjennomført case-studier av 6 tverretatlige aksjoner/saker, hvor 2 eller flere av etatene har vært involvert. Det er totalt gjennomført intervjuer med 14 respondenter som har vært involvert i disse aksjonene/casene. Her har vi analysert planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av aksjonene, samt vurdert ressursutnyttelsen, måloppnåelse og læringsverdi. Case har blitt plukket ut etter innspill

fra etatene. Vi har innhentet dokumentasjon samt gjennomført samtaler med ansatte fra etatene som har vært involvert i aksjonene/sakene.

Følgende aksjoner/saker har blitt analysert:

- ✓ Regnskapsførersaken
- ✓ Kjøttssaken
- ✓ Lønnskompensasjonssaken
- ✓ «Blue Silence»
- ✓ Verftssaken
- ✓ Vrådal

Sakene er beskrevet i tekstbokser gjennom rapporten.

### **Workshop**

KPMG gjennomførte en digital workshop i slutfasen av prosjektet, hvor foreløpige funn og anbefalinger ble presentert for et utvalg av representanter fra a-krimsentrene, RSG-ene, organisasjonslivet, direktorater og departementer. Formålet med workshopen var å få innspill til de foreløpige funnene og anbefalingene som ble lagt frem. Workshopen er en viktig del av datainnsamlingen i prosjektet med tanke på å validere og korrigere funn og anbefalinger.

Et utkast av rapporten ble også delt med oppdragsgivere og etatene dekket av evalueringen for korreksjoner og kommentarer, som har blitt svart ut i denne endelige rapporten.

# 3. Bakgrunn

I dette kapittelet beskriver vi bakgrunnen for etatssamarbeidet mot a-krim. Dette inkluderer en kort beskrivelse av hva som menes med arbeidslivskriminalitet og hvordan dette har utviklet seg til å bli et eget politisk prioritert tema. Videre beskriver vi strategien for etatssamarbeidet om a-krim og hvilke føringer som ligger til grunn for arbeidet, herunder en redegjørelse av etatssamarbeidets formål og hva det består av. Til slutt sier vi noe om status for arbeidet.

## 3.1 Definisjon: Arbeidslivskriminalitet

I strategi mot arbeidslivskriminalitet er a-krim definert som «*handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.*».<sup>8</sup>

I en situasjonsbeskrivelse om arbeidsmarkeds kriminalitet av 2014 deles a-krimaktørene i tre grupper:<sup>9</sup>

- ✓ Arbeidstakere som utnyttes
- ✓ Arbeidsgivere som utnytter
- ✓ Oppdragsgivere og forbrukere som kjøper ulovlig produserte tjenester

A-krim kjennetegnes av det som kan kalles multikriminalitet. Dette betyr at a-krim handler om flere typer lovbrudd, og dreier seg ofte om ulike former for profittmotivert kriminalitet i arbeidslivet. Lovbruddet kan være snakk om er for eksempel:<sup>10</sup>

- ✓ Skatte- og avgiftskriminalitet
- ✓ Trygdesvindler
- ✓ Brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven
- ✓ Korrupsjon
- ✓ Konkurskriminalitet
- ✓ Hvitvasking
- ✓ Bedrageri
- ✓ Menneskehandel og tvangsarbeid
- ✓ Uriktige eller falske opplysninger og dokumentasjon til offentlige myndigheter
- ✓ Bruk av ulovlig arbeidskraft

Det er ingen tydelig avgrensning av hva som defineres som a-krim. Det avhenger av den konkrete saken og konteksten lovbruddene har utspilt seg i.<sup>11</sup> I strategien mot a-krim vektlegges det at a-krim henger tett sammen med menneskehandel og økonomisk kriminalitet, og det vises til Økokrims trusselvurdering, som vektlegger at skillene mellom organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet og a-krim viskes ut.<sup>12</sup>

A-krim er et sammensatt og til dels skjult fenomen som ikke forekommer innenfor én enkelt etats ansvarsområde. Særlig Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten har ansvarsområder knyttet til a-krim. Samtidig har også andre offentlige myndigheter, som Tolletaten, Statens Vegvesen, Mattilsynet og Fiskeridirektoratet ansvarsområder som faller inn under a-krimområdet. I situasjonsbeskrivelsen fra 2014 ble det vektlagt at etatene har god kunnskap om kriminalitetsformer og -metoder innenfor egne

<sup>8</sup> Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Revidert 8. februar 2021

<sup>9</sup> Arbeidstilsynet m.fl. (2014)

<sup>10</sup> Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Revidert 8. februar 2021

<sup>11</sup> Samfunnsøkonomisk analyse (2017)

<sup>12</sup> Økokrim (2020)

ansvarsområder. Samtidig manglet man en helhetlig oversikt over det totale omfanget av a-krim samt aktører og aktiviteter innen a-krim.<sup>13</sup>

## 3.2 Historisk bakgrunn til a-krimssamarbeidet

Fokuset på a-krim i Norge har vært tett knyttet til samfunnsutviklingen og utviklingen av det felleseuropeiske marked og arbeidsmarked. A-krim-begrepet ble først tatt i bruk i etatenes årsrapporter i 2014. Før dette, var begrepet «arbeidsmarkeds kriminalitet» benyttet, og kriminalitet i arbeidsmarkedet/arbeidslivet har vært en kjent problemstilling over lang tid.

Ulike regjeringer har lansert tiltak for å redusere omfanget av useriøsitet og kriminalitet i nærings- og arbeidsliv. Negativ medieomtale av enkeltsaker og press fra interesseorganisasjoner (for eksempel fagbevegelsen) har vært viktige drivere for utviklingen. Det har blitt lansert ulike handlingsplaner mot økonomisk kriminalitet fra ulike regjeringer med jevne mellomrom siden Brundtland regjeringen lanserte den første i 1992.

Tidslinjen beskriver enkelte sentrale hendelser knyttet til arbeidslivskriminalitet de siste årene:



Stoltenberg-regjeringen lanserte handlingsplaner mot sosial dumping i 2006, 2008 og 2013,<sup>14</sup> med bakgrunn i utfordringer forårsaket av økt arbeidsinnvandring etter utvidelse av EU/EØS fra 2004. Noen større saker som kan nevnes er «Lime-saken», som ble behandlet over flere år fra 2014, og omhandlet blant annet grov menneskehandel og lånebedragerier i dagligvarebransjen. Spesialgruppen «Operasjon svartmaling» i Oslo-politiet ga økt fokus på kriminalitet i byggebransjen. Arbeidslivskriminalitet, som et eget begrep, ble først definert som et satsningsområde av Solberg-regjeringen.

Arbeidslivskriminalitet er ikke et vanlig brukt internasjonalt begrep og de fleste andre land har ikke et lignende definert område. Begrepet er hentet fra England – *Labour market crime*. De senere årene har det imidlertid vært økt oppmerksomhet fra andre nordiske og baltiske land rundt hvordan norske myndigheter jobber med a-krim. I 2018 ble det vedtatt en felles resolusjon på det nordiske ministermøtet som omtalte de spesifikke nordiske forholdene på arbeidsmarkedet og tiltakene mot arbeidskriminalitet.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Arbeidstilsynet med flere 2014

<sup>14</sup> St.meld. nr. 2 (2005-2006), St.prp. nr. 1 (2008-2009); Arbeidsdepartementet (2013)

<sup>15</sup> <http://www.arbeidslivnorden.org/nyheter/nyheter-2018/article.2018-04-16.1400059659>; Nordic Council of Ministers for Labour (MR-A) (2018)



### 3.3 Strategi og etatssamarbeid mot arbeidslivskriminalitet

Strategi mot a-krim ble første gang lagt frem i 2015.<sup>16</sup> Formålet med strategien var å styrke innsatsen mot a-krim. I strategien vises det til at felles operativ innsats mellom politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, NAV og andre offentlige etater har gitt betydelige resultater i enkeltsaker, og at denne type samarbeid derfor skal styrkes og gjøres mer systematisk. Det formaliserte etatssamarbeidet mot a-krim er således forankret i strategi mot a-krim og i felles føringer til etatene i tildelingsbrev. Strategien er revidert annet hvert år siden 2015, senest i 2021.<sup>17</sup>

Tabellen under viser en oversikt over sentrale styringssignaler siden 2015.

Tabell 1: Policy og andre dokumenter.

Policy og andre dokumenter	Tidspunkt
Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet	2015, revidert 2017, 2019 og 2021
Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet	2022
Felles føringer i etatenes tildelingsbrev eller i egne oppdragsbrev	Årlig, siden 2015
Mål og resultatstyring for det tverretatlige samarbeidet	2018
Etatenes handlingsplaner for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet	2015, 2016, og 2017 - 2019
Felles forebyggende strategi mot a-krim	2020-2024
Felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet	2017, revidert 2021
Felles årsrapport	Årlig, siden 2015
Felles kunnskapsprodukter (f.eks. situasjonsbeskrivelser)	Div.

Som følge av et av hovedtemaene i strategien mot a-krim, har det blitt etablert formaliserte samarbeid mellom Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten. Siden 2015 har etatene fått like føringer og styringssignaler i tildelingsbrevene fra departementene.<sup>18</sup> Etatene utarbeider felles årsrapporter for etatssamarbeidet om a-krim.

En pilot for en samlokalisert operative enheter ble etablert i Bergen i 2014, og videreført for Stavanger og Oslo i 2015. I tildelingsbrevene fra 2015 kom det føringer om å etablere og formalisere et konkret, praktisk og operativt samarbeid mellom etatene på lokalt nivå. Det poengteres i en rapport fra Rokkansenteret at disse samlokaliserte operative enhetene hadde blitt etablert på bakgrunn av lokale relasjoner og initiativ før strategi mot a-krim ble lagt frem.<sup>19</sup> Videre vises det til at det har vært kontinuerlige og parallelle løp for å forbedre det tverretatlige samarbeidet, også fra nasjonalt hold, før strategien ble lagt frem. De sentrale føringene i strategi mot a-krim kan slik delvis tolkes som en formalisering og styrking av et samarbeid som allerede var under etablering.

To ytterligere samlokaliserte enheter ble etablert i 2015 i Kristiansand og Trondheim. Disse enhetene fikk navnet a-krimsentre. Senere er det opprettet a-krimsentre i Bodø og Tønsberg, og i statsbudsjettet 2022 er det bevilget midler til etablering av et nytt a-krimsentre i Alta. A-krimsentrene er ikke egne juridiske enheter, og etatene forvalter hver sitt regelverk med ulike virkemidler og sanksjoner. A-krimsentrene skal være en spydspiss i den tverrfaglige a-krimssatsingen.

Etatene har definert tre målområder for a-krimssamarbeidet :

- ✓ Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert
- ✓ Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter
- ✓ Oppdragsgivere og forbrukere bidrar ikke til a-krim ved kjøp av varer og tjenester

<sup>16</sup> Strategi mot arbeidslivskriminalitet 2015-2016

<sup>17</sup> Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Revidert 8. februar 2021

<sup>18</sup> NAV hadde en litt forskjellig ordlyd i sine føringer i 2015, men fikk samme føringer som Skatteetaten, Arbeidstilsynet og Politiet fra 2016.

<sup>19</sup> Neby, Simon, T. Nesheim, J. Ryssevick, K. Rubecksen, M. Dahle, I. Nordhagen (2016)

Etter utarbeidelse av den første felles handlingsplanen i 2015, ble det i 2016 utarbeidet en ny felles handlingsplan for samarbeidet som inneholdt prinsipper og overordnede mål for samarbeidet samt felles tiltak på sentralt og lokalt nivå. Senere er det utarbeidet en nye handlingsplaner for periodene 2017 – 2019, og 2019-2022, som legger rammer for den tverretatlige innsatsen i etatene.<sup>20</sup> Videre er det innført en felles styringsmodell som tydeliggjør roller og rammer for a-krimssamarbeidet.<sup>21</sup> I tiltak 25 i regjeringens reviderte strategi står det at det tverretatlige samarbeidet skal videreutvikles.<sup>22</sup> I denne forbindelse ble etatenes samarbeid med Tolletaten i 2021 forsterket for å styrke koordineringen av myndighetenes innsats mot a-krim.

Som et av tiltakene i strategi mot a-krim ble Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter (NTAES) opprettet i 2016. Senteret er et samarbeid mellom politiet, Skatteetaten, Tolletaten, NAV og Arbeidstilsynet. Et av formålene med NTAES var å legge til rette for at etatene kunne bruke egen analyse- og etterretningsinformasjon mer effektivt. Det ble erkjent at det var nødvendig å se de ulike etatenes informasjonsgrunnlag i sammenheng for å få et helhetlig bilde av økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet.<sup>23</sup>

### 3.3.1 Nærmere om etatssamarbeidet: Formål og hva det består av

Hva etatssamarbeidet går ut på, er blant annet beskrevet i Felles handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet 2019-2022 og Felles styringsmodell for a-krimssamarbeid av 2021.<sup>24</sup> Den tverretatlige innsatsen mot a-krim forutsetter at **etatenes samlede virkemidler tas i bruk, og a-krimsentrene og etatenes fagmiljøer utenfor sentrene (etatenes linje) har et felles ansvar for måloppnåelse.**

Det er nedfelt et grunnprinsipp om krav til merverdi for at oppgaver skal håndteres i det tverretatlige a-krimssamarbeidet. I praksis betyr dette at a-krimsentrene skal fokusere på kunnskapsutvikling, utadrettet virksomhet og primært bruk av virkemidler som treffer aktørene raskt og som ikke krever lengre saksbehandling. Etatslinjen er tenkt å prioritere oppgaver som betegnes som mer tidkrevende å behandle, og hvor tyngre virkemidler må tas i bruk. Linjen har også ansvar for felles kunnskapsutvikling utover aktiviteten som finner sted i a-krimsentrene.

I 2017 ble en felles styringsmodell etablert for samarbeidet. I mandatet er hensikten med styringsmodellen beskrevet:

*«Hensikten med å utarbeide en felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet, er å målrette og effektivisere etatenes innsats mot a-krim, gjennom en mer enhetlig organisering (styringsmodell) og gjennomføring av aktiviteter (roller og rammer).»<sup>25</sup>*

Styringsmodellen ble bygd opp rundt a-krimsentrene, og gir mindre oppmerksomhet til etatssamarbeidet som foregår utenom sentrene. Dette er i stor grad på grunn av de spesielle operasjonelle utfordringene knyttet til driften av a-krimsentrene. A-krimsentrene er ikke juridiske enheter, og har ressurser fra de deltagende etatene. Dette betyr at alle personell-, budsjett og planleggingshensyn må ha autorisasjon fra linja. En sannsynlig utilsiktet effekt av dette er at det formaliserte etatssamarbeidet har hatt et sterkt fokus på a-krimsentrenes innsats og organisering. Samtidig har det vært langt mindre oppmerksomhet i planlegging, felles prioritering og rapportering på etatssamarbeid som ikke involverer a-krimsentrene.

I tildelingsbrevene til etatene i 2017 ble det understreket at «Et viktig mål for myndighetssamarbeidet er bedre utnyttelse av etatenes virkemidler slik at de samlet gir best mulig effekt».<sup>26</sup> Tildelingsbrevet fra 2021 understreker viktigheten av kunnskapsstyrt arbeid og informasjonsdeling.<sup>27</sup>

<sup>20</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2019a)

<sup>21</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten, Politiet (2017); Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021a)

<sup>22</sup> Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Revidert 8. februar 2021

<sup>23</sup> Direktorat for forvaltning og økonomistyring (2021)

<sup>24</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2019a); Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021a)

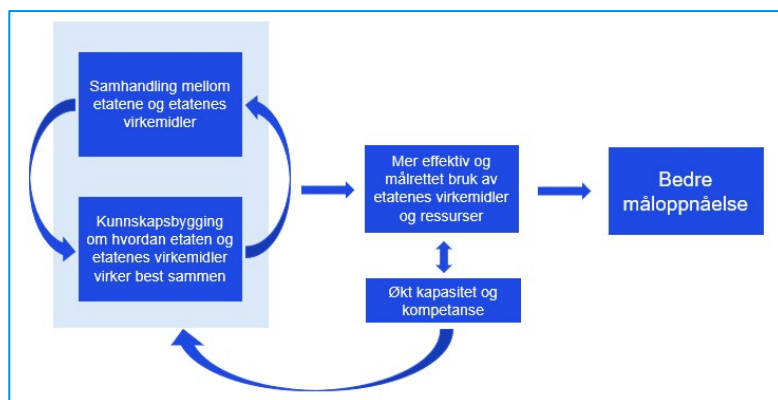
<sup>25</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten, Politiet (2017)

<sup>26</sup> Eksempel Tildelingsbrev 2017 – Arbeidstilsynet. 06.01.2017. Fra Arbeids- og sosialdepartementet

<sup>27</sup> Tildelingsbrev 2017 – Arbeidstilsynet. 06.01.2017

«Etatenes samlede ressurser og sanksjonsmuligheter skal ses i sammenheng og utnyttes effektivt. (...) Etatenes innsats skal være kunnskapsstyrt. Etatene skal sørge for en mer effektiv behandling og deling av informasjon i det tverrettlige samarbeidet (...).»

Figur 1 Endringsmodell for etatssamarbeidet mot a-krim



På grunnlag av beskrivelsen av etatssamarbeidets formål og ønskede effekteretatssamarbeid, har vi skissert en endringsmodell for etatssamarbeidet, som vist i Figur 1. Etatssamarbeidet er forventet å bidra til utvikling av kunnskap om hvordan etatene kan kombinere sine virkemiddel, og hvordan disse kan brukes mest mulig målrettet for å bekjempe a-krim. Dette vil bidra til en mer effektiv virkemiddelbruk, og økt kapasitet og kompetanse.

Ikke bare vil dette bidra til bedre måloppnåelse, men også bidra til en god sirkel hvor økt kapasitet og kompetanse for effektiv og målrettet virkemiddelbruk styrker samhandling og kunnskapsbygging. Dette vil kontinuerlig bidra til en positiv utvikling i ønsket måloppnåelse.

Figuren viser hvordan etatssamarbeidet og kunnskapsbyggingen er forventet å oppnå en mer effektive og målrettet bruk av etatenes virkemidler, og hvordan dette er forventet å bidra til bedre måloppnåelse. Samtidig vil erfaringen med mer effektive innsats også bidra til bedre kapasitet og kompetanse som bidrar til kunnskapsbyggingen og samhandlingen. Dette bidrar til en god sirkel hvor man kan utvikle stadig mer effektiv virkemiddel-bruk og oppnå bedre resultater.

### 3.4 Status og politisk fokus fremover

Solberg-regjeringens strategi mot a-krim ble i praksis avvirket med regjeringsskiftet i 2021. Støre-regjeringen har lansert egne initiativ knyttet til sosial dumping og a-krim i Hurdalsplattformen, hvor enkelte aktiviteter er igangsatt:<sup>28</sup>

- **Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet** ble lagt frem høsten 2022.<sup>29</sup> Hovedfokus er på arbeidslivet, mens det nevnes at: «*Innsatsen mot andre former for rendyrket økonomisk kriminalitet vil bli ivarettatt i andre prosesser*», noen eksempler på dette er:
  - Planlagt **stortingsmelding om økonomisk kriminalitet**: Justisminister Mehl har varslet at arbeidet med en ny stortingsmelding mot økonomisk kriminalitet vil starte høsten 2022.<sup>30</sup> I mars 2022 igangsatte Justis- og beredskapsdepartementet en spørreundersøkelse om økonomisk kriminalitet som skal benyttes til å «...lage ny og bedre politikk på området».<sup>31</sup>
- **Handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren**: I oktober legger etter planen Støre regjeringen frem en egen handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren.<sup>32</sup>
- **Norges-modell for offentlige innkjøp** skal etter planen lanseres i 2022, i første omgang gjeldende anskaffelser innen bygg- og anleggsbransjen og renholdsbransjen.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> Hurdalsplattformen. 2021-2025.

<sup>29</sup> Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

<sup>30</sup> Børsen: <https://borsen.dagbladet.no/nyheter/varsler-storstilt-plan-mot-kjeltringene/76729363>

: <https://borsen.dagbladet.no/nyheter/varsler-storstilt-plan-mot-kjeltringene/76729363>

<sup>31</sup> Regjeringen.no 15.03.2022: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sporreundersokelse-om-okonomisk-kriminalitet/id2904160/>

<sup>32</sup> Regjeringen.no 06.10.2022: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-prioriterer-40-millioner-til-oppfolging-av-handlingsplanen-mot-sosial-dumping-i-transportsektoren/id2931856/>

<sup>33</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-norges-modell-for-et-seriost-arbeidsliv/id2895366/>

- **Øke Arbeidstilsynets bruk av overtredelsesgebyr:** I tildelingsbrev for Arbeidstilsynet 2022 er det uttalt at «Arbeidstilsynet skal legge til grunn en streng reaksjonsbruk ut fra alvorlighetsgrad, og i større grad benytte overtredelsesgebyr når forholdene tilsier det». I tillegg er det fremmet forslag til lovendring som skal gjøre det mulig for Arbeidstilsynet å gi høyere bøter enn det de i dag har anledning til.
- **Etablere flere a-krimsentre:** Det er per tiden under etablering et nytt senter i Alta (igangsatt under Solberg Regjeringen).

I tillegg fremme Hurdalsplattformen en rekke tiltak med uklar status, blant annet skal politiets arbeid mot hvitvasking, økonomisk kriminalitet, arbeidslivskriminalitet styrkes, strafferammer skal økes, skatteunndragelser skal bekjempes.<sup>34</sup> Det er per tiden uklart hvordan disse nye tiltakene og planene vil virke inn på etatssamarbeidet mot a-krim. I de neste kapitlene presenterer vi våre funn for evalueringens problemstillinger.

---

<sup>34</sup> Hurdalsplattformen. 2021-2025

## 4. Måloppnåelse

I dette kapittelet ser vi på overordnet måloppnåelse, inkludert de tre prioriterte brukermålene for etatssamarbeidet:

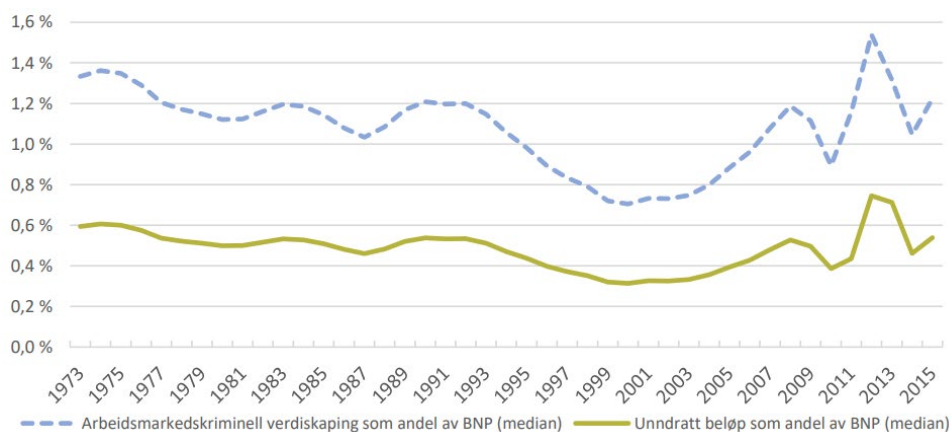
- ✓ Overordnet mål: I hvilken grad har omfanget av a-krim gått ned?
- ✓ Brukermål 1: I hvilken grad har sentrale trusselaktører fått sin kapasitet og intensjon redusert?
- ✓ Brukermål 2: I hvilken grad er utenlandske arbeidstakere satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter?
- ✓ Brukermål 3: I hvilken grad bidrar oppdragsgivere og forbrukere til arbeidslivskriminalitet av kjøp av tjenester?

Beskrivelsen tar i hovedsak utgangspunkt i relevante årsrapporter og annen tilgjengelig statistikk, resultat fra spørreundersøkelsen som vi har gjennomført i forbindelse med denne evalueringen og informasjon fra dybdeintervjuene våre.

### 4.1 Overordnet måloppnåelse

Som det påpekes i flere rapporter er det knyttet stor usikkerhet til omfanget av a-krim i Norge. Dette skyldes delvis til at det finnes lite data på dette over tid, samt dårlig kvalitet på det som er tilgjengelig av data.<sup>35</sup> Det mest systematiske forsøket på å anslå omfanget av a-krim som vi som vi har funnet er utarbeidet av Samfunnsøkonomisk analyse, på oppdrag fra Skatteetaten. Resultatene av undersøkelsen, som ble gjennomført i 2017, vises under i Tabell 2.

Tabell 2 Anslag på omfanget av arbeidslivskriminalitet som andel av fastlands-BNP målt i basisverdi<sup>36</sup>



Som figuren viser synker a-krimaktiviteten når den økonomiske veksten er høy. Samtidig sammenfaller veksten på 2000-tallet med en periode med høy arbeidsinnvandring etter utvidelsen av EØS-området til store deler av Øst-Europa<sup>37</sup>.

I etatenes felles årsrapporter for 2019 og 2020 står det at det er flere indikatorer som tyder på at omfanget av a-krim har gått ned.<sup>38</sup> I Felles årsrapport 2020 står bl.a.: «Det overordnede inntrykket fra flere indikatorer er at omfanget av a-krim ikke har økt de siste årene. Tvert imot er det indikasjoner på

<sup>35</sup> Blant annet Arbeidstilsynet m.fl. (2014); Samfunnsøkonomisk analyse (2017)

<sup>36</sup> Samfunnsøkonomisk analyse (2017)

<sup>37</sup> Samfunnsøkonomisk analyse (2017); Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2020a)

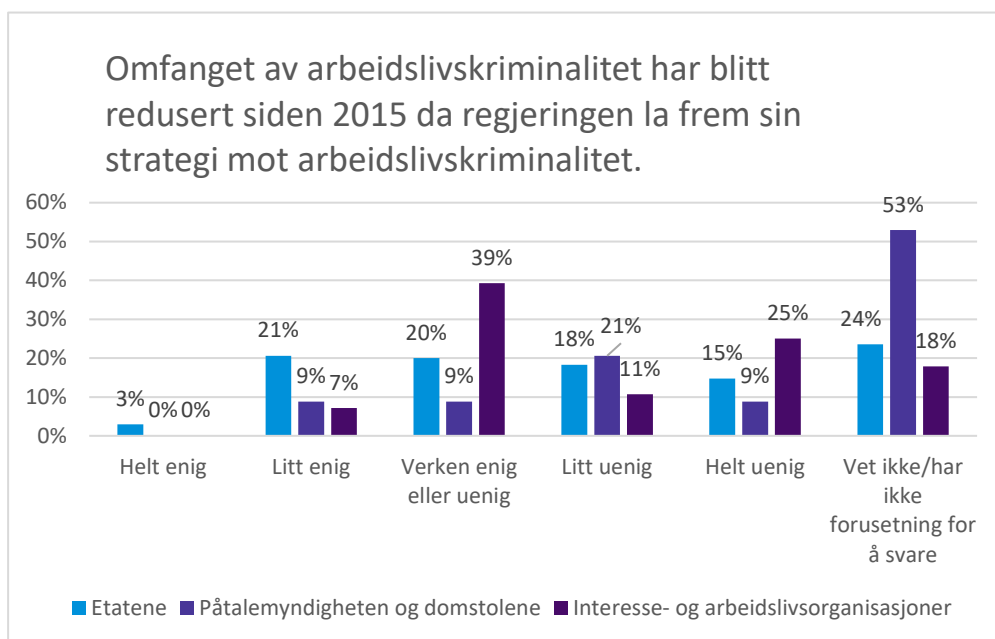
<sup>38</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2019b)



at omfanget kan ha blitt redusert noe.» I 2021 rapporteres det at aktiviteten ikke har blitt redusert pga. korona-pandemien, men at aktørene heller har tilpasset seg smittevernstiltakene.

I vår spørreundersøkelse stilte vi likelydende spørsmål til tre grupper respondenter: Respondenter fra etatene (som inkluderer både de som jobber på a-krimsentrene og i linjene lokalt og nasjonalt), påtalemyndigheten og domstolene og representanter fra interesseorganisasjoner (arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og ideelle organisasjoner som jobber med arbeidstakere i utsatte bransjer). Tabellen under viser svarene deres på spørsmålet om a-krim har blitt redusert siden 2015, da regjeringens strategi mot a-krim ble lagt frem.

Figur 3 Omfanget av arbeidslivskriminalitet



Som vi ser, viser svarene at det er flere fra alle tre grupper respondenter som er uenige i utsagnet enn enige. Respondentene fra etatene er de som i størst grad er enig i at omfanget av a-krim har blitt redusert. Respondentene fra Skatteetaten svarer i størst grad at de er enig i påstanden med 42 % av svarene. 17 % svarer at de er helt eller litt uenig. Av politiets respondenter svarer kun 11 % at de er helt eller litt enig i påstanden, og 45 % svarer at de er uenige.

## 4.2 De tre brukermålene

Det finnes i begrenset grad data som sier noe om måloppnåelse av de tre brukermålene, og tilgjengelig data er av varierende kvalitet. De mest dekkende kildene denne evalueringen har funnet er etatenes felles årsrapporter for etatssamarbeidet. Etatenes rapportering på måloppnåelse baserer seg i hovedsak på informasjon som viser antall iverksatte tiltak/aktiviteter og påfølgende resultater.

Dataene er beheftet med stor usikkerhet:

- Etatene har ulik forståelse av begrepet «sentrale trusselaktører»
- Det mangler hjemler og systemer slik at etatene kan samordne og dele informasjon om sentrale trusselaktører.
- Etatene rapporterer i hovedsak på aktiviteter og forhold som indikere kan svekke trusselaktørene, men det foreligger in mindre grad data og analyser som belyser hvordan aktivitet og resultat eventuelt henger sammen.
- Det mangler data av god kvalitet som strekker seg over tid. Svingninger i statistikken fra år til år kan være påvirket av eksterne faktorer, som konjunkturrendringer og korona-pandemien.

- På grunn av slike eksogene svingninger, må det gjennomføres statistiske analyser for å kontrollere for disse. Deskriptiv statistikk er altså alene ikke tilstrekkelig.

I 2015 gjennomførte Skatteetaten endringer i registreringen av a-krim, blant annet for å legge til rette for bedre datakvalitet.<sup>39</sup> Nasjonal tverretattlig koordineringsgruppe (NTKG) sine instruksjoner om årsrapporteringen til a-krimsentrene pålegger sentrene å sikre god datakvalitet slik at akrim.no gir et riktig bilde av sentrenes aktiviteter. Det er et prioritert satsningsområde å styrke datakvaliteten. Det vektlegges at dette er et langsiktig arbeid, og at effekter av a-krimssamarbeidet først vil bli synlige over tid. Etatenes utfordringer med å rapportere på grunn av manglende data ble i 2018 beskrevet som følgende i Mål- og resultatstyring for det tverretattlige a-krimssamarbeidet:<sup>40</sup>

*«Det har vist seg utfordrende for a-krimsentrene å etterleve disse rapporteringskravene av flere grunner. Mye av dagens rapportering er manuell, noe som er arbeidskrevende, personavhengig og åpner for tolkningsrom. I flere systemer er det ikke lagt til rette for merking av a-krimssaker, og det er ikke mulig å skille disse fra andre sakstyper. Det gjør det vanskelig å isolere innsatsen til a-krimssenteret fra linjen da saker både kan gjøres alene, i samarbeid med linjen eller sekvensielt. Videre gjør den komplekse tverretattlige organiseringen det vanskelig å finne en rapporteringsinnretning som på en god måte dekker helheten i a-kriminnsatsen. Rapporteringen har heller ikke i tilstrekkelig grad blitt benyttet til analyse, evaluering, læring og utvikling.»*

Siden 2018 har etatene etablert en tverretattlig gruppe for effektmåling og utarbeidet nye maler for a-krimsentrenes årsrapporter. Disse inkluderer blant annet sentrenes egne, subjektive vurderinger av effekten av sentrenes arbeid. De fleste av de som har vært direkte involvert i dette arbeidet opplyser i intervju at disse det har vært en begrenset forbedring i kvaliteten på data i de siste årene.

I vår omtale av måloppnåelse vil vi vise til noe av den tilgjengelige informasjonen og data samt resultatene fra vår egen spørreundersøkelse.

#### 4.2.1 Brukermål 1: Sentrale trusselaktører

Det første målområdet i a-krimssamarbeidet er «I hvilken grad har sentrale trusselaktører fått sin kapasitet og intensjon redusert?» I etatenes felles årsrapporter vises det i hovedsak til aktiviteter som de har gjennomført og forhold som kan indikere endring, for eksempel endring i sentrale trusselaktørers omsetning, lønnsutbetalinger, og antall arbeidstakere i virksomhetene.

I hvilken grad aktiviteten i a-krimsentrene har bidratt til å svekke sentrale trusselaktører er usikkert. I felles årsrapporter til etatssamarbeidet konkluderes det med at det er sannsynlig at sentrale trusselaktører har blitt svekket, gitt aktiviteten som har funnet sted i a-krimssamarbeidet. Samtidig pekes det også på at det ikke er mulig å si noe om dette på bakgrunn av tilgjengelige data.

Tabell 4 viser en sammenstilling av antall sentrale trusselaktører som a-krimsentrene har identifisert i perioden 2019-2021. Tallene er hentet fra etatssamarbeidets felles årsrapporter for de tre nevnte årene.<sup>41</sup>

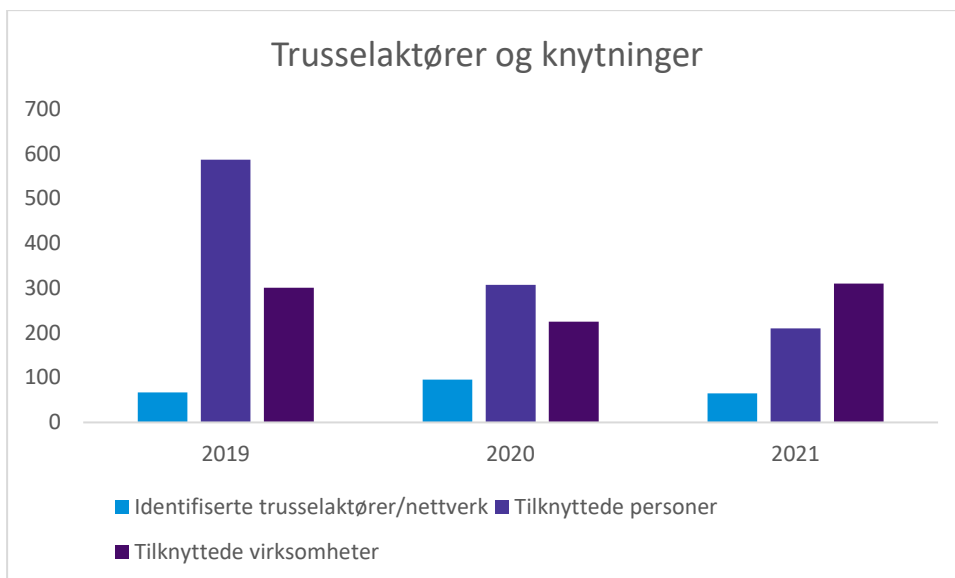
Tabell 4 Antall sentrale trusselaktører identifisert av a-krimsentrene

	2019	2020	2021
Identifiserte sentrale trusselaktører og deres nettverk	67	96	65
Personer tilknyttet sentrale trusselaktører	587	307	210
Virksomheter tilknyttet sentrale trusselaktører	301	225	310

<sup>39</sup> Skatteetaten (2019)

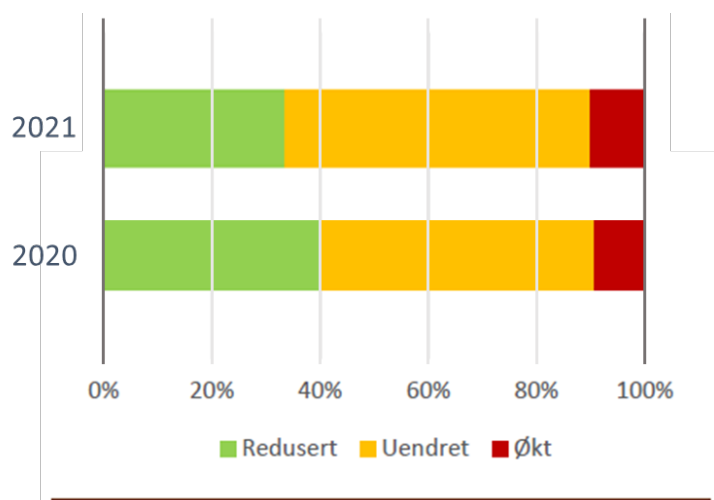
<sup>40</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2018)

<sup>41</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2019b), Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2020a), Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021b)



Som vi ser, viser tallene en nedgang i antall trusselaktører og deres nettverk i denne korte perioden. Årsrapportene for 2020 og 2021 inneholder en egenrevisning om endringer i sentrale trusselaktørers kapasitet, jmf Figur 5.<sup>42</sup> Vurderingene er gjort på bakgrunn av innsatsen som er gjort og informasjon om aktørene, herunder endringer i størrelse på nettverket, antall lovbrudd og tilgang på offentlige midler, oppdrag og arbeidskraft. I 2020 vises a-krimsentrenes vurdering av endring. I 2021 vises a-krimsentrenes og annet lokalt a-krimssamarbeids vurdering.

Figur 5 A-krimsentrenes og annet lokalt a-krimssamarbeids vurdering av endringer i sentrale trusselaktørers kapasitet.



Tabell 6 er et uttrekk fra en større tabell som vises i etatenes felles årsrapport for 2021, hvor det rapporteres på noe av den tverretatlige aktiviteten som har funnet sted siden 2015.<sup>43</sup> Hele tabellen finnes i vedlegg 3 (tabell I).

Gitt at tallene baserer seg på rapporteringer over en periode på sju år og at antall senter har økt fra tre i 2015 til sju senter i 2017, viser Tabell 6 og Arbeidstilsynets aktiviteter (jmf vedlegg 3) alt i alt et relativt stabilt aktivitetsnivå over tid, herunder beløp sikret gjennom arrest og utlegg. Tabell 6 viser et utdrag av tverretatlige aktiviteter som har funnet sted i a-krimsentrene. Tabellen vises i sin helhet i vedlegg 3 tabell I.

<sup>42</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2020a), Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021b)

<sup>43</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021b)

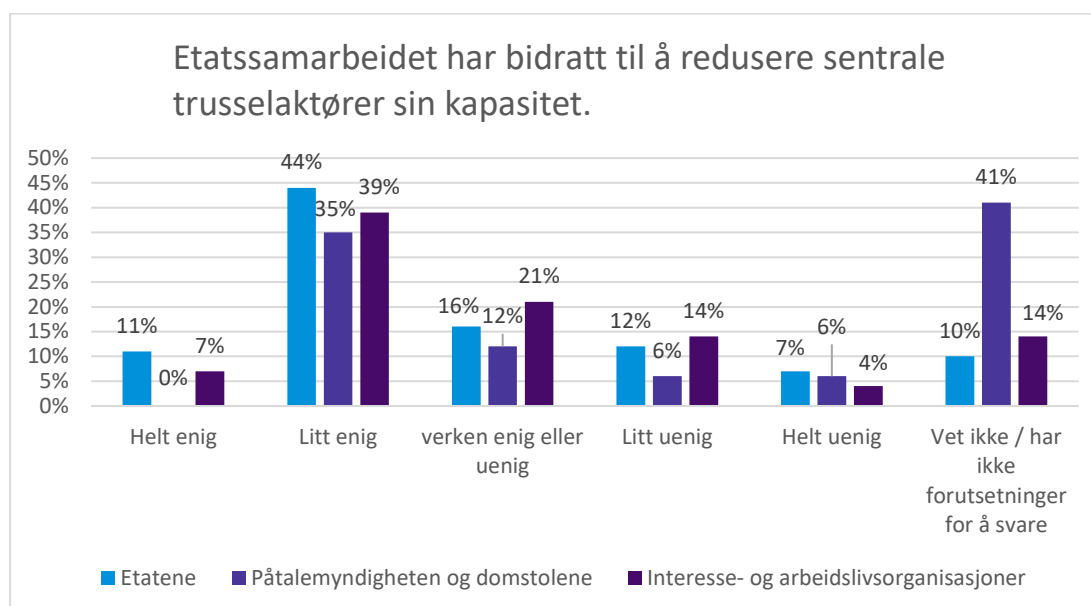
Tabell 6 Samlede tall for noe av den tverretatlige aktiviteten i perioden 2015 - 2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Antall aksjoner gjennomført av sentrene	12	64	85	71	76	42	44
Antall virksomheter kontrollert av sentrene	Ca. 1500	Ca. 1900	Ca. 2100	Ca. 2000	Ca. 1550	Ca. 2550	Ca. 1427
Beløp sikret gjennom arrest og utlegg		Ca. 23 mill.	Ca. 38 mill.	Ca. 38 mill.	Ca. 21 mill.	Ca. 9 mill.	Ca. 12 mill.

Tallene baserer seg på rapporteringer over en periode på sju år hvor at antall senter har økt fra tre i 2015 til sju sentre i 2017. Likevel viser Tabell 6 et relativt stabilt aktivitetsnivå over tid. Det at antallet aksjoner ikke har gått opp siden 2019, kan imidlertid delvis forklares av pandemien, som kan ha redusert muligheten for fysiske aksjoner. Det vi finner mest slående i denne statistikken, er nedgangen i pengebeløp som har blitt innkrevd gjennom arrest og utlegg. Innkrevd beløp fra 2021 er bare halvparten av hva det var i 2016, det første året når denne statistikken ble samlet inn.

I KPMGs spørreundersøkelse har vi stilt spørsmål om etatssamarbeidet har bidratt til å redusere sentrale trusselaktørers kapasitet, jamfør Figur 7.

Figur 7 Måloppnåelse brukermål 1



Som figuren viser er et flertall av respondentene fra etatene (55 %) enig i at etatssamarbeidet har bidratt til å redusere sentrale trusselaktører sin kapasitet. Også en betydelig andel av respondentene fra påtalemyndigheten og domstolene og interesse- og arbeidslivsorganisasjonene er enige i dette. De fleste respondentene fra påtalemyndighetene og domstolene svarer imidlertid at de ikke vet eller ikke har forutsetninger for å svare.

Respondentene fra NAV er i størst grad enige i påstanden, der 78% av respondentene svarer at de er helt eller litt enig, hvorav 26% svarer at de er helt enig. Dernest svarer 61% av respondentene fra Skatteetaten at de er helt eller litt enig, hvorav 19% svarer at de er helt enig.

Etatene har ulik forståelse av begrepet sentral trusselaktør. Økokrim har utfordret fokuset på sentrale trusselaktører og at dette med fordel kan endres til fokus på *trusselaktører*, med formål å forhindre denne typen aktører fra å bygge seg opp til å bli nettopp *sentrale* trusselaktører. Det er også forskjeller i hvordan forskjellige a-krimsentre og regioner tolker begrepet og hvor stor en trusselaktør skal være for å bli vurdert som «sentral».

De fleste av etatenes egne objektive indikatorer tyder på at sentrale trusselaktører ikke har hatt sine kapasiteter og intensjoner vesentlig redusert. Det er spesielt nedgangen i beløp sikret i arrest og utlegg som peker på denne konklusjonen, men andre indikatorer som aksjoner utført og aktører identifisert viser heller ikke en positiv utvikling. Det er selvfølgelig en mulighet at færre aktører og pålegg er et

resultat av at det er mindre a-krimaktivitet, men vi ser få indikasjoner på at dette er tilfelle. Det er heller ikke oppfatningen til respondentene i spørreundersøkelsen, som vi ser i deres svar på spørsmålet om de mener at arbeidslivskriminalitet har blitt redusert siden 2015.

## 4.2.2 Brukermål 2: Utenlandske arbeidstakere

Det andre målområdet i etatssamarbeidet mot a-krim retter seg mot utenlandske arbeidstakere: I hvilken grad er utenlandske arbeidstakere satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter?

I etatenes felles årsrapporter rapporteres det på etatenes aktiviteter som retter seg mot utenlandske arbeidstakere, som antall besøkende på Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) og workinnorway.no. Etatenes felles årsrapporter for 2019-2021 viser til usikkerhet knyttet til effekten av iverksatte tiltak for å sette utenlandske arbeidstakere i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter. Det stilles også spørsmål om innsatsen kunne vært mer målrettet og formåls effektiv.<sup>44</sup> Videre vurderer årsrapportene som usikkert om tiltakene har ført til endringer i utenlandske arbeidstakeres faktiske lønns- og arbeidsvilkår i stort, og kriminelle aktørers tilgang til sårbar arbeidskraft.

I vedlegg 3 (tabell II og III) vises henholdsvis en oversikt over aktivitetene i etatssamarbeidet og en egen tabell som viser effektene av Know Your Rights. Selv om det iverksettes en rekke tiltak, finnes det lite data som sier noe om resultatene og effektene av aktiviteten.

En evaluering gjort av kampanjen Know Your Rights, konkluderer at man har lyktes med å nå målgruppen, og at informasjonen oppleves å være relevant.<sup>45</sup> I en undersøkelse gjort Respondentene som spurt om de har oppdaget regelbrudd på sin nåværende arbeidsplass, og om de planlegger å foreta seg noe for å endre sin egen situasjon. 30 % svarer at de har oppdaget regelbrudd på noen av rettighetene og pliktene som de har lest om på kampanjens hjemmeside. Og 34 % svarer at de har endret eller planlegger å endre eget ansettelsesforhold eller gjøre endringer på arbeidsplassen etter å ha sett kampanjen. Rapporten konkluderer som følgende:

*“Based on the findings from this evaluation, the campaign Know your rights has succeeded in reaching out to the target group of foreign workers from Romania, Bulgaria, Estonia, Lithuania, Poland and Latvia. It is viewed as likely that a significant share of these would not have accessed the information in absence of the campaign. Furthermore, the campaign has succeeded in enabling them to know about their rights and obligations. The findings also indicate that the campaign has had a positive impact on the target group’s ability to improve their situation, reaching the objective of less work-related crime”.*

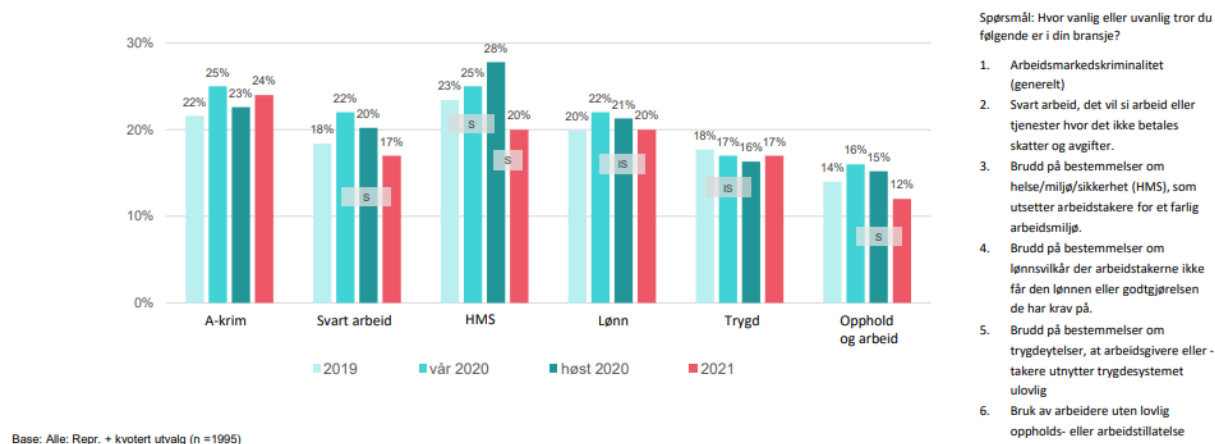
Figur 8 viser resultater fra Skatteetatens SERO-undersøkelse i 2021.<sup>46</sup> Svarene fra bedriftene viser en signifikant nedgang i hvor vanlig respondentene tror at svart arbeid, brudd på HMS-bestemmelsene og bruk av arbeidere uten lovlig opphold- eller arbeidstillatelse forekommer i sin bransje. På spørsmål om hvor vanlig eller uvanlig a-krim er generelt sett i egen bransje, er det ingen endring.

<sup>44</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2019b); Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2020a); Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021b)

<sup>45</sup> Samfunnsøkonomisk analyse (2021)

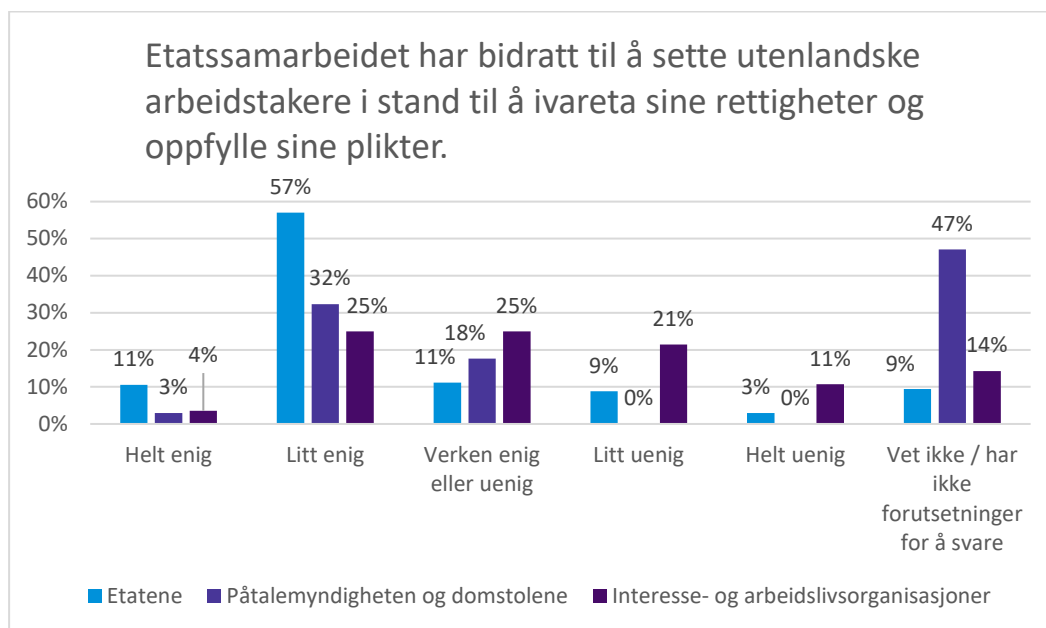
<sup>46</sup> Skatteetaten (2021a)

Figur 8 Bedrifters opplevde utbredelse av arbeidslivskriminalitet



I spørreundersøkelsen vår har vi stilt spørsmål om etatssamarbeidet har bidratt til å sette utenlandske arbeidstakere i stand til å ivareta egne rettigheter og oppfylle sine plikter, jmfør Figur 9.

Figur 9 Måloppnåelse brukermål 2



Et betydelig flertall av respondentene fra etatene (68 %) er litt eller helt enig i at etatssamarbeidet har bidratt til å sette utenlandske arbeidstakere i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter. Respondentene fra interesse- og arbeidslivsorganisasjonene er ikke like positive som respondentene fra etatene. Her svarer 29 % litt eller helt enig, og 32 % litt eller helt uenig.

81 % av respondentene fra NAV svarer at de er helt eller litt enig i påstanden. Dernest svarer 72 % av respondentene fra Skatteetaten at de er helt eller litt enig. Respondentene fra politiet er i størst grad helt eller litt uenig, hvor 17 % svarer dette. Økokrims kartlegging av politiets informasjon knyttet til arbeidslivskriminalitet henviser til at rapportering knyttet til arbeidsgiveres bruk av ulovlig arbeidskraft økte siste fire måneder av 2021, samt at politiet mottok mer informasjon om utenlandske arbeidstakere som ble utnyttet.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Økokrim (2022)

Basert på skatteetatens randomiserte kontrollprogram, finner Lange & Melsom (2022) at utenlandske arbeidstakere eksponert for konflikt i hjemlandet i mindre grad er i stand til å ivareta sine rettigheter enn øvrige arbeidstakere. Denne gruppen har for eksempel mellom 8 og 10 pst lavere sannsynlighet for å holde en skriftlig arbeidskontrakt på sitt ansettelsesforhold, men med oppholdstiden i Norge over 5 år øker denne sannsynligheten.<sup>48</sup>

I etatenes felles årsrapport for 2020 og 2021 fremgår det at det er usikkerhet knyttet til effekten av iverksatte tiltak for å sette utenlandske arbeidstakere i stand til å ivareta egne rettigheter og oppfylle plikter.<sup>49</sup> Videre er det usikkerhet knyttet til om innsatsen kunne vært mer målrettet og formåls effektiv. Det stilles også spørsmål ved om tiltakene har ført til endringer i utenlandske arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår, og kriminelle aktørers tilgang til utsatt arbeidskraft.<sup>50</sup>

### 4.2.3 Brukermål 3: Oppdragsgivere og forbrukere

Det tredje målområdet i etatssamarbeidet mot a-krim retter seg mot oppdragsgivere og forbrukere: I hvilken grad bidrar oppdragsgivere og forbrukere til a-krim ved kjøp av varer og tjenester?

Dette brukermålet kan også særlig knyttes til en del av målene og tiltakene i regjeringens reviderte strategi mot a-krim.<sup>51</sup> I strategien står det blant annet at «Det må bli lettere å finne fram til de seriøse aktørene og vanskeligere for de useriøse aktørene å tilby sine tjenester», og det fremmes en rekke tiltak som skal hjelpe innkjøpere og forbrukere til å finne og bruke seriøse aktører. Eksempler på dette er samarbeidsavtaler mellom Skatteetaten og ulike virksomheter, eBevis,<sup>52</sup> godkjenningsordninger for renhold, bilpleie med mer.

I rapportering på effektene av samhandlingen som retter seg mot oppdragsgivere og forbrukere viser felles årsrapport for 2021 til etablerte samarbeidsarenaer. Dette inkluderer Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ), Medbyggerne, Tett på, næringslivskontakter i politiet, og treparts bransjeprogram.<sup>53</sup> Tiltakene handler i stor grad om å nå ut til målgruppen med informasjon samt å tilrettelegge for dialog og samarbeid. En oversikt over de sentrale aktivitetene som sentrene benytter inn mot oppdragsgivere og forbrukere fremgår i vedlegg 3 (tabell IV).

I felles årsrapport for 2021, rapporteres det at det er forhold som tyder på at oppdragsgivere og forbrukere har fått økt tilgang til informasjon og dermed blitt satt i bedre stand til å velge bort kriminelle aktører. Eksempel på indikatorer som brukes til å underbygge dette er at oppdragsgivere og forbrukere har tilgang til informasjon og kunnskap om kjennetegn ved manglende etterlevelse, ikke aksepterer handel med kriminelle, kjenner konsekvensene av å medvirke til a-krim og etterlever plikter og regelverk. Samtidig fremkommer det at det er utfordrende å vurdere effekter av den samlede innsatsen og de enkelte aktivitetene da effekter påvirkes av sammensatte forhold i og utenfor etatene.

Skatteetaten gjennomførte i 2020 en undersøkelse om næringslivets holdning til etterlevelse, og oppfatning av og tillit til skattemyndighetene, jmf Tabell 10.<sup>54</sup> Ett av spørsmålene i undersøkelsen var: «Hvor vanskelig eller enkelt synes du det er å finne ut om leverandører din virksomhet kjøper tjenester av, opererer hvitt?». Nesten halvparten av bedriftene svarer at de synes det er enkelt å sjekke om leverandører opererer hvitt. Resultatene er alt i alt stabile over tid.

<sup>48</sup> [Samfunnsøkonomen-2022-1.pdf](#), s. 35.

<sup>49</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2020a); Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021b)

<sup>50</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2020); Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021)

<sup>51</sup> Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Revidert 8. februar 2021

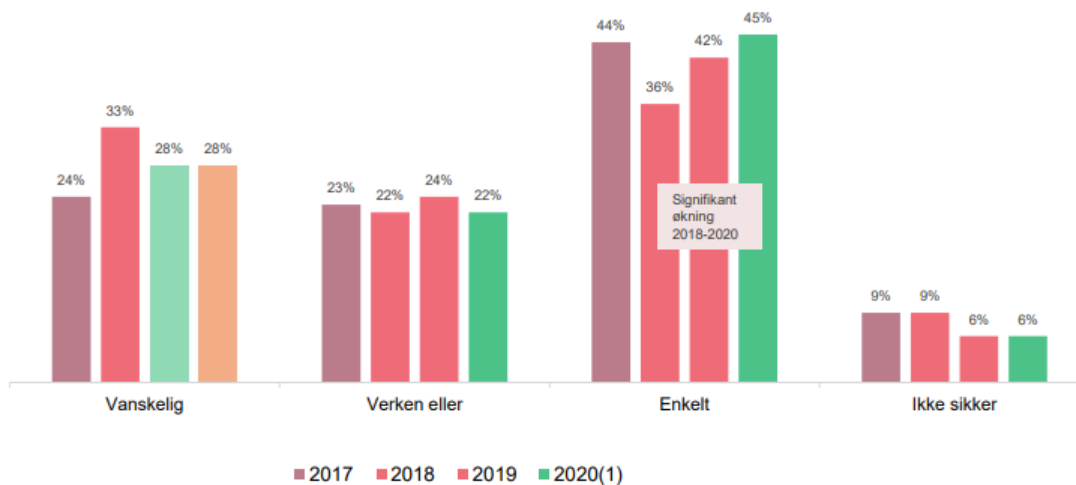
<sup>52</sup> Se også kap 7.1

<sup>53</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021b)

<sup>54</sup> Skatteetaten (2020)

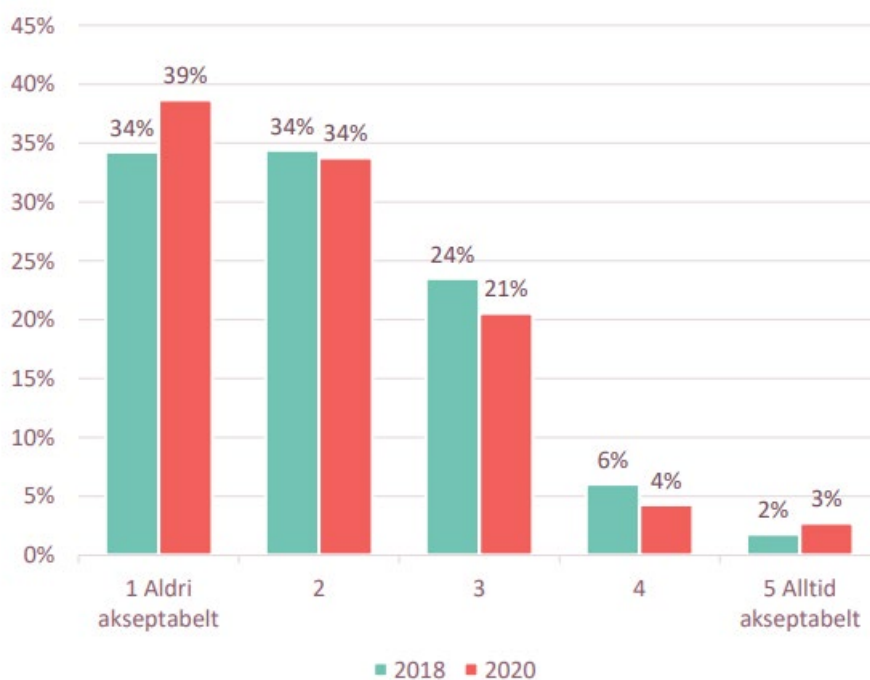


Tabell 10 Sjekke om leverandører opererer hvitt



Opinionen har også gjennomført en undersøkelse for Skatteetaten i befolkningen om svart arbeid, jamfør Tabell 11.<sup>55</sup> I 2020 mener 73 % at det ikke er akseptabelt å kjøpe eller tilby svart arbeid (1 eller 2 på skalaen), sammenlignet med 68 % som svarer det samme i 2018. Av de som befinner seg på andre enden av aksens (4 eller 5 på skalaen), svarer 7 % og 8 % at det er akseptabelt å kjøpe svart arbeid i henholdsvis 2020 og 2018.

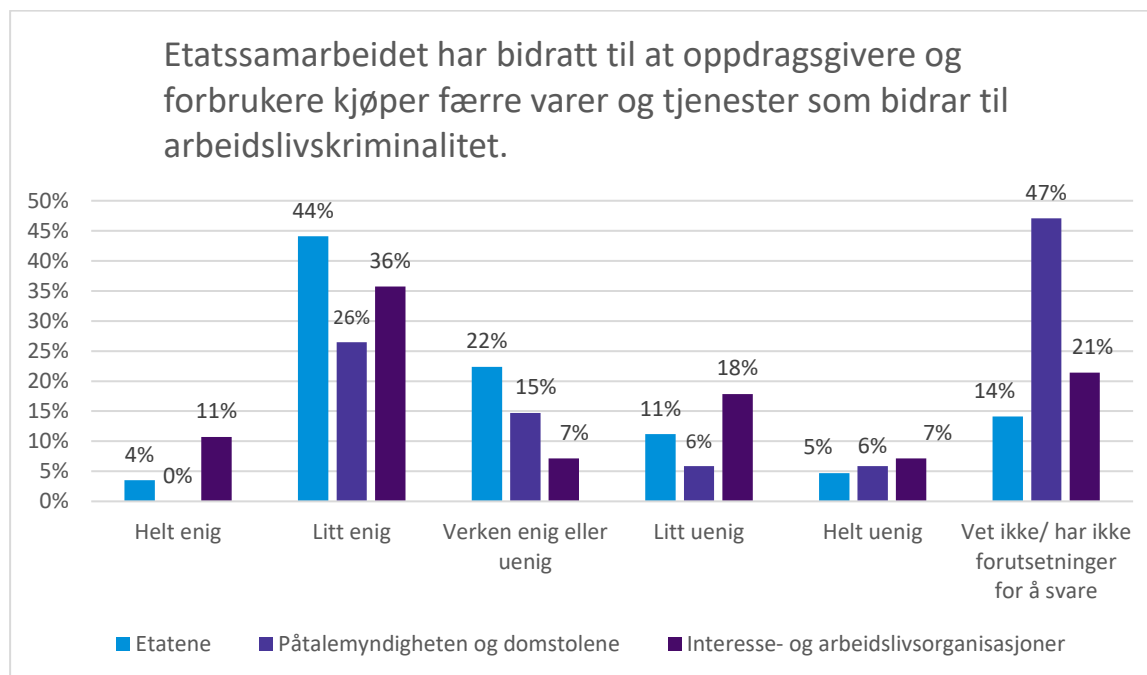
Tabell 11 Akseptabelt å kjøpe svart arbeid?



I spørreundersøkelsen vår har vi stilt spørsmål om etatssamarbeidet har bidratt til at oppdragsgivere og forbrukere kjøper færre varer og tjenester som bidrar til a-krim, jamfør Tabell 12.

<sup>55</sup> Opinion (2020)

Tabell 12 Måloppnåelse brukermål 3



48 % av respondentene fra etatene og 47 % av respondentene fra Interesse- og arbeidslivsorganisasjonene svarer litt eller helt enig. 16 % av respondentene fra etatene og 25 % av respondentene fra interesse- og arbeidslivsorganisasjonene svarer litt eller helt uenig.

Respondentene fra Skatteetaten er i størst grad enige i påstanden, der 69% svarer at de er helt eller litt enig. Derneft svarer 56% av respondenter fra NAV at de er helt eller litt enig i påstanden. Respondentene fra Arbeidstilsynet er i størst grad helt eller litt uenige i påstanden, der 24% svarer dette. Av respondentene fra NAV og politiet er det 23% som svarer at de er uenig.

### 4.3 Kapitteloppsummering

Mangel på data av god nok kvalitet og kontinuitet over tid gjør at det er vanskelig å vurdere om forekomsten av a-krim har gått tilbake som følge av a-krimssamarbeidet. Datagrunnlaget er heller ikke godt nok til å si om a-krimssamarbeidet har svekket sentrale trusselaktører, bidratt til at utenlandske arbeidstakere kan ivareta sine rettigheter og plikter eller påvirket oppdragsgivere og forbrukere til å kjøpe færre varer og tjenester som bidrar til a-krim. Selv om datakvaliteten forbedres, vil det likevel være vanskelig å anslå årsakssammenhenger mellom redusert a-krim og etatssamarbeidet. Årsakene til utviklingen i a-krim vil alltid være flere faktorer, og det vil derfor være vanskelig å attribuere denne utviklingen til en bestemt faktor. Det kreves systematiske, kvantitative analyser over tid, som kontrollerer for eksogene faktorer som kan påvirke sammenhengene.

Flere av etatenes felles årsrapporter for a-krimssamarbeidet peker på svakhetene ved dataene. Resultatene fra spørreundersøkelsen vår gir et litt delt bilde. På den ene siden er det flere som er uenige enn enige i påstanden om at omfanget av a-krim har blitt redusert siden oppstarten av etatssamarbeidet. På den andre siden, er flere av respondentene enige enn uenige i påstandene om at a-krimssamarbeidet her bidratt til måloppnåelse innen de tre brukermålene. Tall fra Skatteetatens undersøkelse om a-krim, og oppdragsgiveres og forbrukeres holdninger til svart arbeid viser alt i alt mindre eller ingen endringer over tid. Etatenes årsrapporter konkluderer gjennomgående at etatssamarbeidet når sine mål, selv om det erkjennes at datagrunnlaget ikke er godt nok til å si noe sikkert om dette. Konklusjonen om at måloppnåelse foreligger knyttes i stor grad opp til det høye aktivitetsnivået i a-krimssamarbeidet, som illustrert i et sitat fra Arbeidstilsynets årsrapport 2021.<sup>56</sup>

*«Basert på datagrunnlaget fra etatene og a-krimssentrene vurderes det som sannsynlig at etatenes innsats har redusert utvalgte sentrale trusselaktører sin kapasitet. Innsatsen mot sentrale trusselaktører har de siste to*

<sup>56</sup> Arbeidstilsynet (2020)

årene vært av et omfang som tilsier at kapasitet og intensjon er redusert hos noen sentrale trusselaktører. (...) I hvilken grad de sentrale trusselaktørens intensjon er redusert, og innsatsen dermed kan sies å ha mer varig effekt, har ikke vært mulig å vurdere. For det første er innsatsen mot flere sentrale trusselaktører i en oppstartsfase. Mangel på tydelige indikasjoner om redusert kapasitet og intensjon har flere mulige forklaringer. Resultater og effekter kan derfor ikke forventes å være oppnådd enda. Det kan også skyldes at virkemiddelbruken ikke har vært effektiv nok, eller at aktørene har evnet å nøytralisere virkemidlene ved å endre modus eller organisering. For å avdekke disse sammenhengene, er det nødvendig å sammenstille data og følge enkeltaktører over tid, på tvers av etatene. Som tidligere nevnt har det ikke vært mulig å gjøre dette, og dermed heller ikke til å knytte virkemiddelbruk direkte til endringer i kapasitet og intensjon.»

I de følgende kapitlene ser vi nærmere på organisering av etatssamarbeidet og virkemiddelbruken.

# 5. Styringsmodellen og organiseringen

I dette kapitlet presenter vi funn som er spesielt relevant til problemstilling 2: «Hvordan påvirker styringsmodellen og organiseringen måloppnåelse og samarbeid i etatssamarbeidet?»

Underspørsmål som vi vil belyse er:

- ✓ Hvilke prosesser som ligger til grunn for felles planlegging, organisering og koordinering
- ✓ Hvilke strategiske valg som tas av de forskjellige etatene knyttet til felles målsetninger
- ✓ Hvordan etatene jobber med kunnskapsbygging, erfaringsutveksling og utvikling av samarbeidet

Beskrivelsen tar i hovedsak utgangspunkt i styringsdokumenter for etatssamarbeidet, samt intervjuer og resultater fra spørreundersøkelsen som vi har gjennomført.

## 5.1 Prosesser for felles planlegging, organisering og koordinering

Som beskrevet tidligere, er de felles målene for etatssamarbeidet definert av etatene. Departementene gir felles føringer på en årlig basis i etatenes tildelingsbrev. Etatene rapporterer årlig til departementene i felles årsrapport, hvor det *gis en vurdering av tilstand og redegjøres for prioriteringer, aktiviteter, resultater og effekter av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet*.<sup>57</sup> Departementene har også utformet felles oppdragsbrev til etatene. Føringene fra departementene er særlig viktig når det handler om store og ressurskrevende endringer.

I perioden 2015-2017 opererte etatene uten en felles styringsmodell for etatssamarbeidet. I 2017 ble en felles styringsmodell etablert etter oppdrag fra departementene i tildelingsbrevene.<sup>58</sup> Styringsmodellen ble revidert i 2021. Styringsmodellen er i stor grad bygd opp rundt a-krimsentrene, og beskriver organisering og styring, oppgavefokus, kompetanse, ressursinnsats, kjernebemannning og samlokalisering. Samtidig inneholder styringsmodellen generelle rammebetingelser og styringssignaler som ligger til grunn for alt tverretattlig a-krimssamarbeid. Figuren på neste side viser organiseringen av etatssamarbeidet i revidert styringsmodell.

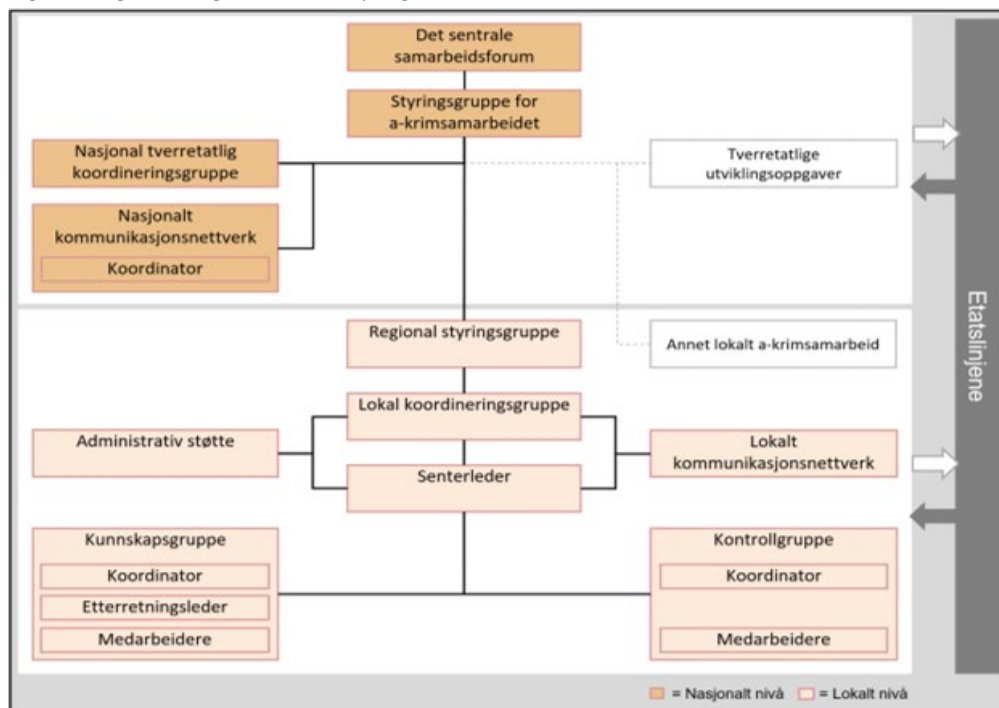
Flere av gruppene har roller knyttet til planlegging, organisering og koordinering. Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) har som formål å styrke samarbeidet mellom etatene for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, herunder a-krim. Styringsgruppen (SG) har i fellesskap ansvar for måloppnåelse i det tverretattlige a-krimssamarbeidet. SG har også ansvar for å følge opp felles styringssignaler fra departementene og etatslederne.

<sup>57</sup> Denne formuleringen er fra tildelingsbrevene for 2022. Tidligere tildelingsbrev hadde lignende ordlyd.

<sup>58</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten, Politiet (2017)

Nasjonal tverretattlig koordineringsgruppe (NTKG) er et koordinerende ledd mellom ulike roller i styringsmodellen og mellom nasjonalt nivå i etatene. På a-krimsentrene har regional styringsgruppe (RSG) ansvar for måloppnåelse av felles brukermål mens lokal koordineringsgruppe (LKG) har ansvar for å sikre ressursforpliktelse på sentret og beslutte innsats. Senterleder har ansvar for daglig ledelse på sentret.

Figur 2 Organisering - Revidert styringsmodell



RSG er i varierende grad involvert i planlegging, organisering og koordinering av den tverretattlige innsatsen i regionen. Noen er tettere påkoblet a-krimssentrene enn andre. Alle som sitter i RSG er en del av linjen i den enkelte etat og har dialog oppover i egen etat. Og selv om denne dialogen ofte vil inkludere etatens deltakere i den nasjonale styringsgruppen, betyr ikke dette at medlemmene i RSG nødvendigvis er påkoblet diskusjonene rundt det tverretattlige samarbeidet.

Skatteetaten og Arbeidstilsynet har samme person i alle RSG. For NAV dekkes de syv RSG som var operative under evalueringen av tre personer, mens politiet har forskjellig representanter i RSG for hver region (de følger politidistrikt). RSG-representantene kommuniserer åpenbart i linjen i sine respektive etater, men det er lite formell kommunikasjon mellom RSG og noen av de nasjonale foraene. De aller fleste de intervjuede RSG-medlemmene meddelte at de ikke har svært lite kontakt med gruppene i etatssamarbeidet vist i styringsmodellen. Det er et opplevd skille mellom regionalt/lokalt nivå og nasjonalt nivå.

I tillegg til styringsmodellen er det utarbeidet flere felles styrende dokumenter for etatssamarbeidet:

- Felles handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet<sup>59</sup>
- Felles forebyggende strategi mot arbeidslivskriminalitet<sup>60</sup>
- Mål og resultatstyring for det tverretattlige a-krimssamarbeidet<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2019a)

<sup>60</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2020b)

<sup>61</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2018)

Nasjonalt tverretattlig analyse og etterretningssenter (NTAES) og Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) er andre tverretattlige arenaer for samhandling. NTAES er regulert gjennom en tverretattlig instruks og SUA gjennom en egen driftsavtale.

## 5.2 Strategiske valg

Som del av evalueringen har vi kartlagt hvilke valg de forskjellige etatene tar knyttet til å forme felles målsettinger. Strategiske valg handler om å definere *hvor man skal* og *hvordan man skal komme dit*.

I felles årsrapporter for etatssamarbeidet fremgår det at felles styringsmodell har gjort det enklere å få til prioriteringer og samordning på tvers av etatene. I felles årsrapport 2021 trekkes føringen fra 2020 om å gi koronarelatert kriminalitet hovedprioritet i a-krimssamarbeidet frem som et eksempel på dette.<sup>62</sup> Dette gav resultater i form av rask samordning, godt analysesamarbeid og nødvendig prioritet hos politi og påtalemyndighet, som illustrert i lønnskompensasjonssaken, en av våre case-studier (se tekstboks).

Tekstboks 1 Case studie: Lønnskompensasjonssaken

### Lønnskompensasjonssaken

Et samarbeid i linjen mellom NAV og politiet etter tips fra Skatteetaten. A-krimssenteret i Oslo var ikke involvert.

I perioden mars til august 2020 ble det opprettet en midlertidig dagpengeytelse til permitterte (lønnskompensasjonsordningen). Skatteetaten oppdaget i mai 2020 mistenkelige endringer i sine systemer, og sendte tips til NAV Kontroll om mulig fiktiv registrering av arbeidsforhold som kunne ha blitt gjort for utnyttelse av systemet. NAV oppdaget etter nærmere undersøkelser at nye ansatte fortløpende ble innmeldt og slettet i Aa-registeret, samtidig som søknader om lønnskompensasjon for disse ansatte ble sendt inn med påfølgende automatisk innvilgelse og utbetaling.

I løpet av sommeren 2020 leverte NAV kontroll totalt 17 anmeldelser til Oslo politidistrikt og 6 anmeldelser til Økokrim. NAV Kontroll bistod politiet i etterforskningen, herunder ble en medarbeider fra NAV kontroll lånt ut til Oslo politidistrikt. Samarbeidet ble regulert av inngått samarbeidsavtale. Parallelt med etterforskningen endret NAV kontroll søknadsløsningen og etablerte preventive tiltak for å stoppe fremtidige bedrageriforsøk.

Hovedmannen i saken ble i tingretten dømt skyldig i bedrageri, forsøk på bedrageri og gitt uriktige opplysninger til offentlig myndighet. Hovedmannen ble dømt til fengsel i 5 år og 6 måneder, inndragning av 198 900 kroner og en rekke gjenstander samt erstatning til NAV på kroner 9 956 549. I tillegg er det i sakskomplekset 3 rettskraftige dommer, 2 henleggelse og 1 påtaleunntatelse.

Samarbeidet mellom NAV og henholdsvis Skatteetaten og Politiet trekkes frem som en viktig suksessfaktor. Videre trekkes politiet og påtalemyndigheten sin prioritering av saken frem som en annen suksessfaktor. Det vises til at koronarelatert kriminalitet hadde hovedprioritet i a-krimssamarbeidet i denne perioden, noe som bidro til at saken ble prioritert hos alle 3 etater. Politiet ble videre midlertidig styrket med egne vikariater åremålsmerket covid-relatert kriminalitet. Saken inkluderte omfattende ID-misbruk og NAV hadde ikke nødvendig informasjon om hvem som reelt hadde fremsatt søknadene. Dette betydde at politiets etterforskning var avgjørende for sakens utfall.

Denne casen er et eksempel på systematisk og risikobasert bruk av registerdata. Skatteetatens analysemiljø i egen linje, vurderte at utbetalinger i forbindelse med Covid utgjorde en risiko. På bakgrunn av dette analyserte de røde flagg som innsendelse av A-meldinger med tilbakedatering av lønn og omsetning.

Som nevnt i kapittel 5.1 er det etablert flere grupper på nasjonalt nivå i styringsmodellen. DSSF og styringsgruppen har definerte strategiske roller. DSSF, som var på plass før styringsmodellen ble

<sup>62</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021b)

introdusert, har som oppgave å utveksle informasjon om spørsmål av felles interesse og diskutere ideer og muligheter for å videreutvikle samarbeidet mellom etatene. Styringsgruppen skal med utgangspunkt i felles årsrapport evaluere og vurdere om innsatsen har hatt forventet effekt for å lære samt korrigere og styre innsatsen. Utover dette er strategiske roller knyttet til å vurdere og videreutvikle etatssamarbeidet i liten grad definert i styringsmodellen. Videre er det ikke definert hvem som har ansvar for de strategiske valgene og oppfølgingen av disse som foretas i etatssamarbeidet. Det er i liten grad dokumentert systematiske vurderinger rundt prioriteringer og valg av virkemiddel i etatssamarbeidet på etatsnivå.

Styringsgruppen består av avdelingsdirektører på sentralt nivå eller den denne bemyndiger fra Arbeidstilsynet, NAV, Politidirektoratet, Skatteetaten, Økokrim og Tolletaten. Leder av styringsgruppen velges på omgang mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten, og sitter ett år av gangen. Styringsgruppen er i stor grad opptatt av operative spørsmål som innretning av a-krimsentre, arbeid for å løse hjemmelsproblemer og oppdateringer om den enkelte etats arbeid. Den har også et prosjekt for tverretattlig kunnskapsbygging og systemstøtte som støtter og utvikler akrim.no. Styringsgruppen jobber ikke etter en fastsatt plan, og rapporterer ikke mot egne mål og tidsfrister.

I a-krimsentrene har LKG og RSG strategiske roller knyttet til utviklingen av det regionale etatssamarbeidet. RSG skal være et bindeledd på strategisk nivå mellom styringsgruppen for a-krimssamarbeidet og LKG. RSG har videre ansvar for den strategiske og langsiktige prioriteringen av de mest sentrale trusselaktørene. LKG skal sikre ressursforpliktelse fra etatene på senteret og beslutte innsats for å understøtte måloppnåelse av felles brukermål og ønskede brukereffekter. Det kommer frem av intervjudata at LKG og RSG i varierende grad tar denne strategiske rollen. Det er også store variasjoner i hvordan LKG og RSG arbeider strategisk. Videre er det i liten grad dialog mellom styringsgruppen nasjonalt og RSG-ene lokalt. Dette medfører at det i varierende grad blir en helhetlig strategisk tilnærming mellom nasjonalt og lokalt nivå i etatssamarbeidet. Videre er etatenes linjer i liten grad integrert i felles styringsmodell.

Linjen er tegnet inn i Styringsmodellen (ligger langs høyrekanten i modellen vist i Figur 2 ovenfor), og oppgaver for samordning mellom linjene er nevnt flere plasser i mandatbeskrivelsen til de forskjellige gruppene i styringsmodellen. I praksis, derimot, er det overveiende arbeidet rettet mot a-krimsentrene som dominerer arbeidet.

I spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med dette oppdraget, kunne respondentene gi åpne svar på noen av spørsmålene. Det er særlig noen områder som trekkes frem i de åpne svarene; ledelse, ressursallokering og prioriteringer. Flere av svarene viser til hva som oppfattes som ulik tildeling av ressurser for etatssamarbeidet mellom etatene, med en opplevelse fra mange at a-krim jevnt over ikke prioriteres i høy nok grad. Videre opplever mange at det er uklar styring innad i etatene med tanke på hvordan prioriteringer i a-krimssamarbeidet skal vektlegges sammenlignet med andre oppgaver som ligger i linjen.

Bruken av straffesporet trekkes frem som et særlig utfordrende strategisk valg i etatssamarbeidet. Jamfør felles føringer i tildelingsbrev 2022 skal politiet og påtalemyndigheten prioritere å følge opp lovbrudd av alvorlig karakter eller som ikke anses å kunne sanksjoneres tilstrekkelig gjennom forvaltningssporet. Straffesporet brukes i liten grad i a-krimssaker. I åpne svar i spørreundersøkelsen og gjennomførte intervju pekes det på at det oppleves at politiet- og påtalemyndigheten ikke setter av nok ressurser til a-krimarbeidet. Politiet selv peker på at man mangler ressurser, samt at man har andre områder med høyere prioritet. Dette reflekteres i riksadvokatens mål og prioriteringer for 2022 hvor a-krim som sakstype er prioritert på sjetteplass, bak alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet, men foran alvorlige trafikkløvbrydd.<sup>63</sup>

### 5.3 Kunnskapsbygging og erfaringsutveksling

Samarbeidet og innsatsen mot a-krim skal ifølge felles føringer i etatenes tildelingsbrev være kunnskapsstyrt. Kunnskapsbygging er i styringsmodellen definert som et felles ansvar for etatene. Det skal bygges kunnskap om trender, aktører, miljøer og modus som grunnlag for å prioritere innsats, velge

<sup>63</sup> Rundskriv nr. 1/2022. Rundskriv fra riksadvokaten 22/252



tiltak og utvikle metodikk. Det skal også bygges kunnskap om effekten av innsatsen for å kunne korrigere og styre innsatsen, og for å gi læring.

Etatene har siden oppstarten av etatssamarbeidet hatt fokus på kunnskapsbygging. Intervjudata viser at etatssamarbeidet har bidratt til et mer omforent kunnskapsgrunnlag om trusselbildet, noe som av flere blir fremhevet som en viktig gevinst av samarbeidet. Samtidig har begrensninger knyttet informasjonsdeling skapt utfordringer for kunnskapsbyggingen da det i liten grad har vært mulig å dele og sammenstille informasjon på tvers av etatene. Den nye a-kriminformasjonsforskriften legger til rette for bedre deling, sammenstilling og lagring av data, selv om det er for tidlig på tidspunktet denne rapporten er skrevet å si hvordan den vil fungere i praksis.

I konteksten v denne evalueringen kan begrepet kunnskap brytes ned i to komponenter:

- **Etterretning:** vurdering av hvilken trussel/risiko økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet utgjør i Norge
- **Effektvurdering:**
  - vurdering av effekt av tiltak/virkemiddelbruk for å forebygge og bekjempe kriminalitet og
  - Vurdering av effekt av arbeidsmetodikken i a-krimisamarbeidet (hvordan samarbeidet fungerer og hvilke behov som er avdekket)

I denne rapporten referer vi til begge komponentene, med mindre én av de er presisert.

Det har blitt utført flere aktiviteter og tiltak rettet mot å styrke kunnskapsbyggingen i etatssamarbeidet. Etatene har et pågående prosjekt: «Tverretattlig kunnskapsbygging og systemstøtte». Målet med prosjektet er å etablere mer enhetlige og omforente arbeidsprosesser for kunnskapsbygging med tilhørende systemstøtte samt etablere systemforvaltning og drift av akrim.no. I 2019 ble det opprettet en tverretattlig analysegruppe for effektmåling, som arbeider med effektvurderinger av a-krimisamarbeidet. Det kommer frem av intervjudata at det er vanskelig å måle effekter, blant annet fordi deler av kriminaliteten er skjult og fordi det har vært vanskelig å dele informasjon på tvers av etatene. Videre har det vært en utfordring å få sammenlignbare tall. Som nevnt har a-krimisentrene ulike definisjoner av og tolkninger av begrepet sentral trusselaktør.

Ved etableringen av styringsmodellen i 2017 ble det etablert kunnskapsgrupper i a-krimisentrene. Kunnskapsgruppene skal etablere kunnskap om trender, aktører, miljøer og måter kriminalitet utføres på. Kunnskapen skal utgjøre et viktig beslutningsgrunnlag for prioriteringene av hvilke miljøer og aktører a-krimisentrenes aktiviteter skal rettes inn mot, og valg av tiltak, metodikk og sanksjoner. I tillegg skal det utvikles kunnskapsprodukter som evaluerer innsats og hvilken effekt innsatsen har hatt.

Case studiet Blue Silence er et eksempel på et kunnskapsprodukt som effektivt har blitt brukt som et beslutningsgrunnlag.

## Blue Silence

Et prosjekt gjennomført av a-krimssenteret i Bodø.

A-krimssenteret i Bodø mottok tips som indikerte utnyttelse av utenlandsk arbeidskraft fra Øst-Europa i fiskerinæringen i Nordland. Næringen ble vurdert til å ha stor risiko for a-krim, blant annet grunn stor grad av sesongarbeid. A-krimssenteret ønsket mer kunnskap om næringen, og det ble våren 2018 bestilt et etterretningsprosjekt som kartla fiskemottakene i fylket. Bruk av utenlandsk arbeidskraft og bemanningsselskaper og indikasjoner på a-krimrelaterte forhold ble vektlagt i kartleggingen. Dette munnet ut i et kunnskapsprodukt (situasjonsbeskrivelse) om utnyttelse av utenlandsk arbeidskraft i fiskerinæringen i Nordland. Situasjonsbeskrivelsen ble benyttet til å velge ut 20 fiskebruk for kontroller av arbeidsforhold og boforhold våren 2019. Kontrollene avdekket forekomst av arbeidslivskriminalitet på fiskebrukene.

Et sentralt modus var bruken av bemanningsbyrå som leide inn utenlandske arbeidstakere til fiskemottakene. Blue Silence fokuserte på virkemiddelet økonomisk ansvarliggjøring av oppdragsgivere. Arbeidstilsynet vedtok store overtredelsesgebyrer og skatteetaten solidaransvar. I tillegg hadde a-krimssenteret en offensiv mediestrategi. Tidligere hadde man gått etter bemanningsbyråene (både gjennom straffesporet og forvaltningssporet), uten at aktørens kapasitet ble redusert. Dette strategiske valget om å fokusere på oppdragsgiverne, og medieomtalen av de avdekkede forholdene, medførte at mange av fiskebrukene sluttet å bruke bemanningsbyråer, noe som gjorde at den sentrale trusselaktøren avsluttet sin virksomhet i Nord-Norge.

Situasjonsbeskrivelsen har siden blitt oppdatert, samt at det har blitt gjennomført nye kontroller. A-krimssenteret har evaluert innsatsen og effekten innsatsen har hatt på næringen. Selv om den sentrale trusselaktøren som sto bak bemanningsbyråene har avsluttet virksomheten i Nord-Norge holder aktøren fortsatt til i en annen del av landet.

A-krimssenteret hadde et nært samarbeid med Fiskeridirektoratet og Kystvakten i prosjektet. Fiskeridirektoratet sin fagkompetanse og kunnskap om næringen var særlig viktig. Kystvakten bistod blant annet med transport til avsidesliggende fiskebruk. A-krimssenteret samarbeidet også med utenlandske arbeidstilsyn og skattemyndigheter. Arbeidstilsynet gjennomførte tilsyn i et land i Øst-Europa, noe som var avgjørende for å kunne dokumentere forekomst av arbeidslivskriminalitet og ansvarliggjøre fiskemottakene.

I felles styringsmodell er det etablert arenaer for erfaringsutveksling mellom a-krimssentrene.<sup>64</sup> Disse har imidlertid blitt lite brukt, ifølge alle vi har intervjuet fra sentrene og LKG. Andre grupper og fora, som RSG og opp til de nasjonale gruppene i etatssamarbeidet har også blitt lite brukt for erfaringsutveksling. Opplevelse er at a-krimssentrene ofte arbeider i siloer og utvikler egne metoder, maler og løsninger. Erfaringer fra utviklede kunnskapsprodukter og gjennomførte kontroller deles i liten grad mellom a-krimssentrene. Sentrenes prioriteringer av bransjer ses videre i liten grad i sammenheng. Dette pekes på som en utfordring da flere sentrale trusselaktører har virksomhet som dekker flere av a-krimssentrenes geografiske områder.

Jamfør felles føringer i tildelingsbrevene utarbeider etatene årlig en felles årsrapport hvor det *gis en vurdering av tilstand og redegjøres for prioriteringer, aktiviteter, resultater og effekter av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet*.<sup>65</sup> Årsrapporten sammenstilles av NTKG. Tverretattlig analysegruppe for effektmåling bistår i utformingen av to kapitler knyttet til resultater og effekter av innsatsen mot a-krim og samfunnseffekter av innsatsen mot a-krim. NTAES er ikke involvert i utarbeidelsen av årsrapportene.

Årsrapporten bygger i stor grad på årsrapportene til a-krimssentrene og de lokale a-krimssamarbeidene. A-krimssentrenes årsrapporter godkjennes av RSG og rapporteres til NTKG. De lokale a-krimssamarbeidenes årsrapport godkjennes av ledergruppen for samarbeidet og rapporteres til NTKG.

<sup>64</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021a)

<sup>65</sup> Se for eksempel Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021b)

Disse årsrapportene bygger på en forhåndsdefinert rapporteringsmal, som legger vekt på rapportering av resultater og subjektive selv-evalueringer av utvikling innenfor de tre målområdene i etatssamarbeidet. Rapporteringsmalen legger i liten grad opp til å adressere og løfte utfordringer ved etatssamarbeidet. KPMG har blitt gjort oppmerksomme på flere tilfeller hvor medarbeidere har blitt bedt om å fjerne utfordringer knyttet til etatssamarbeidet som har blitt omtalt i årsrapporten. Dette kan ha sammenheng med mulig offentliggjøring av årsrapportene. Det har ikke blitt etablert andre systemer i etatssamarbeidet utover årsrapporteringen hvor slike utfordringer kan løftes.

Data fra samarbeidet i linjen benyttes i liten grad i årsrapporten. Et godt eksempel på dette er Lønnskompensasjonssaken (se tekstboks 1, ovenfor), som viser hvordan samarbeid i linjen effektivt kan løses, noe som kan være til læringsverdi for resten av etatssamarbeidet. Denne saken startet i 2020 og fortsatte inn i 2021. Likevel blir samarbeidet relatert til denne saken bare diskutert på et overordnet nivå i Felles årsrapporter for 2020 og 2021.<sup>66</sup>

Felles årsrapport består i stor grad av rapporterte resultater. Det gjøres i liten grad analytiske vurderinger av effekten av ulike typer virkemiddel og samarbeid. Videre mangler årsrapporten systematiske vurderinger av hvordan resultater har blitt oppnådd og/eller vurderinger rundt virkemiddelbruk, og hva dette innebærer for fremtidige planer for etatssamarbeidet. Årsrapporten vektlegger også i liten grad læring. For eksempel er det i liten grad diskusjoner rundt metoder som blir anvendt, innovasjon og elementer for læring på tvers horisontalt mellom lokale samarbeid og vertikalt mellom nasjonalt og lokalt nivå. Flere respondenter trekker frem at de opplever at årsrapporteringen er for fokusert på resultater, og i for liten grad er strategisk og analytisk rettet. Dette medfører at årsrapportene blir et lite nyttig verktøy for videreutviklingen av etatssamarbeidet.

Flere respondenter trekker frem at dersom rapporteringen skal bli mer strategisk og analytisk rettet må dette tydeliggjøres i bestillingen fra departementene i tildelingsbrevene. Etatene forklarer at de svarer ut bestillingene fra departementene, og denne bestillingen er per tid å rapportere oppnådde resultater.

## 5.4 NTAES

NTAES ble opprettet i 2016, som et av flere tiltak i strategi mot a-krim. I henhold til NTAES sin instruks skal senteret legge til rette for at etatene utnytter sin samlede analyse- og etterretningsinformasjon mer effektivt. NTAES utarbeider kunnskapsgrunnlag, trussel- og risikovurderinger og etterretningsprodukter.

Det er ingen direkte integrasjon NTAES mellom a-krimsentrene, men NTAES har tilknytning til analysemiljøene i etatene. Operative ressurser i a-krimsentrene, samt ledere av LKG og RSG, svarer i intervju at de har liten nytte av NTAES sine rapporter. Samtidig har NTAES i noen av sine rapporter sammenstilt data fra a-krimsentrene og registerdata fra etatene for analyser av sentrale trusselaktører.<sup>67</sup> Det er ikke en implementert struktur for at etterretningsbehov som avdekkes ved a-krimsentrene meldes til prioritering for oppdrag til NTAES. NTAES har per i dag ikke i oppdrag å bidra til resultat- og effektmåling, verken av koordinerte igangsatte tiltak i forebygging og bekjempelsen av kriminalitet eller eventuelle behov for justering av arbeidsmetoder i a-krimssamarbeidet.

DFØ gjennomførte i 2021 en evaluering av NTAES.<sup>68</sup> Et av hovedfunnene i denne evalueringen var at NTAES sine produkter ikke blir brukt som grunnlag for strategiske prioriteringer. DFØ anbefaler at rapportene fra NTAES må gis en mer systematisk oppfølging både i den enkelte etat og tverretattlig. Etatene har iverksatt en oppfølging av DFØ-evalueringen av NTAES med prosesser for å bedre integrasjonen mellom NTAES og etatene. Etatene har i år vært involvert i utarbeidelse av forslag til oppdragsbestilling til NTAES. Det er fortsatt uklart kobling mellom NTAES og a-krimsentrene.

## 5.5 Dialog og samarbeid med interesseorganisasjoner, ideelle organisasjoner og arbeidslivsorganisasjoner

Etatene samarbeider og har dialog med ulike organisasjoner i a-krimarbeidet. Dette er særlig viktig for å etablere kontaktpunkter og kommunikasjons- og informasjonskanaler til organisasjoner som har

<sup>66</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2020a), Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021b)

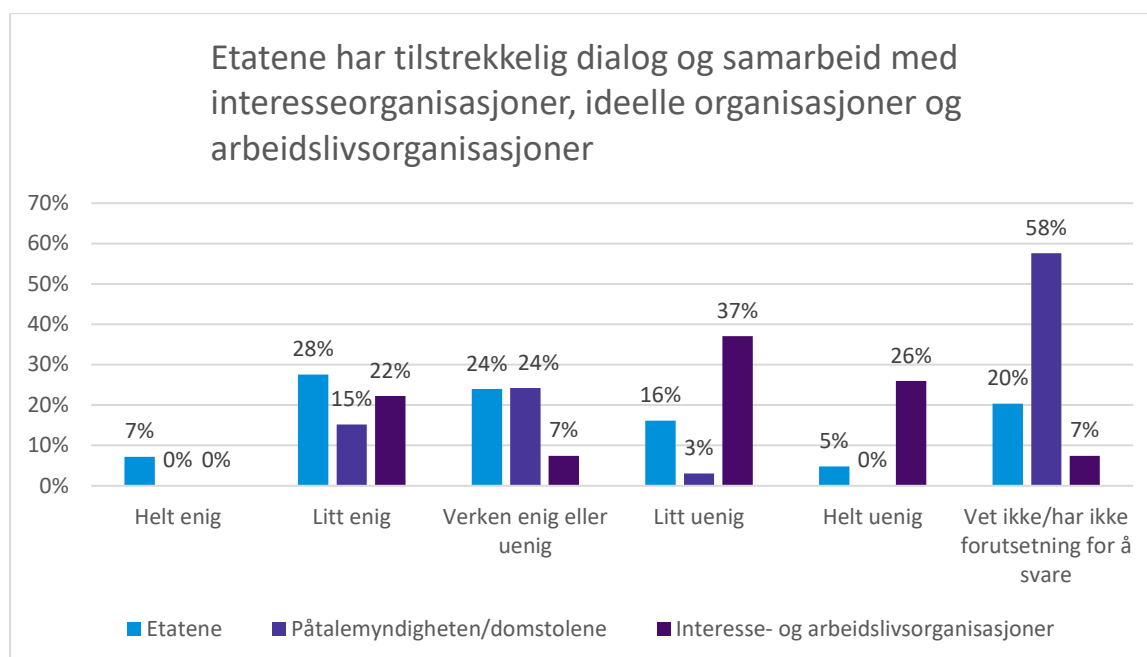
<sup>67</sup> Dette inkluderer NTAES (2018), NTAES (2020), NTAES (2022b)

<sup>68</sup> Direktorat for forvaltning og økonomistyring (2021)

direkte kontakt med arbeidstakere og arbeidsgivere. Disse organisasjonene har ulike formål. Noen ideelle organisasjoner har kontakt med utenlandske arbeidsgivere og tilbyr hjelp til arbeidstakere som trenger et sted å bo eller rettshjelp i kjølvannet av en kontroll. Eksempel på slike organisasjoner er Frelsesarmeen, Caritas og Kirkens bymisjon. Det er også interesseorganisasjoner som representerer arbeidstakere og arbeidsgivere, som Fair Play Bygg og arbeidslivsorganisasjonene som inngår i samarbeidet mot svart økonomi (SMSØ).

I spørreundersøkelsen har vi spurt respondentene om dialogen og samarbeidet mellom etatene og organisasjonene.

Tabell 13 Dialog og samarbeid med interesseorganisasjoner, ideelle organisasjoner og arbeidslivsorganisasjoner



Som tabellen over viser er 35 % av respondentene fra etatene og 22 % fra interesse- og arbeidslivsorganisasjonene litt eller helt enig i at etatene har tilstrekkelig dialog med interesseorganisasjoner, ideelle organisasjoner og arbeidslivsorganisasjoner i arbeidet mot a-krim. Videre er 21 % av respondentene fra etatene og 63 % fra interesse- og arbeidslivsorganisasjonene litt eller helt uenig i dette. Som vi ser, er interesse- og arbeidslivsorganisasjonene ikke enige i etatenes oppfattelse om at de har tilstrekkelig dialog med ikke-statlige aktører.

Intervjudata viser også et ønske fra organisasjonene om et mer formalisert samarbeid mellom a-krimssamarbeidet/etatene og organisasjonene. De mener at a-krimssentrene er lite synlige, bør jobbe mer operativt og i større grad føre målrettede tilsyn mot useriøse deler av arbeidslivet. Det oppleves videre at kunnskapsdelingen mellom etatene og organisasjonene bør bli bedre, og at organisasjonene kan gi nyttig kunnskap om arbeidslivet. Organisasjonen opplever det som vanskelig å få kontakt med a-krimssentrene og etatene. En felles portal til førstelinjen eller hjemmesider for a-krimssentrene nevnes som mulige løsninger som kan gjøre dette enklere.

## 5.6 Kapitteloppsummering

Etatssamarbeidet mot a-krim ble formalisert i 2015. Det formaliserte samarbeidet inkluderer både samarbeidet som skjer mellom etatene i samlokaliserte enheter, som a-krimssentrene er eksempel på, og i etatslinjene. Departementene utformer felles føringer for arbeidet gjennom etatenes tildelingsbrev og felles oppdragsbrev. Det ble etablert en felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet i 2017, som ble revidert i 2021. Denne omhandler a-krimssentrene, og etablerer en rekke grupper på lokalt og nasjonalt nivå med planleggende, organiserende og koordinerende roller. I tillegg til felles styringsmodell, er det utarbeidet flere felles styringsdokumenter for etatssamarbeidet.

Hovedutfordringen med styringsmodellen er at den i stor grad er bygd opp for å gi den nødvendige støtten til a-krimsentrene. I og med at de ikke er juridiske enheter, med egne ansatte og budsjetter, er sentrene avhengig av godkjenning fra linjene i etatene for nødvendige beslutninger. Og selv om en stor del av etatssamarbeidet skjer i linjen, utenfor a-krimsentrene, er disse delene av samarbeidet i en langt mindre grad dekket av styringsmodellen.

En annen utfordring med hvordan etatssamarbeidet er innrettet er at resultatrapporteringen i liten grad generer informasjon om effektiviteten av virkemiddelbruken. Etablerte fora for læring er også i liten grad brukt.

Etatene har dialog med ulike organisasjoner som ikke er en del av det formaliserte etatssamarbeidet. Disse har god kjennskap til de delene av arbeidslivet som a-krimssamarbeidet setter søkelys på, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Organisasjonene er også viktige samarbeidspartnere i arbeidet med å nå de useriøse aktørene og utenlandske arbeidstakere. Aktørene kan tilføre a-krimarbeidet viktig kunnskap, men opplever at det er vanskelig å komme i kontakt med a-krimsentrene og etatene. De ønsker seg et mer formalisert samarbeid med etatene.

## 6. Operativt samarbeid

I dette kapitlet presenter vi funn som er spesielt relevant til problemstilling 3: «Hvordan er det operative samarbeidet mellom etatene organisert og hva har samarbeidet så langt levert?»

Det operative samarbeidet mellom etatene er organisert på to nivåer:

1. I tverretattlig samarbeid (a-krimsentre og annet lokalt a-krimssamarbeid)
2. I linjen

Casestudiene av konkrete aksjoner viser eksempler på hva det operative samarbeidet har levert, både fra a-krimsentrene (Blue Silence), annet lokalt a-krimssamarbeid (Verftsaken) og i linjen (Lønnskompensasjonssaken). Videre vil det operative samarbeidet i a-krimsentrene, annet lokalt a-krimssamarbeid og linjen presenteres nærmere.

Beskrivelsen tar i hovedsak utgangspunkt i styringsdokumenter for etatssamarbeidet, intervjuer og annen dokumentasjon som belyser casene.

### 6.1 A-krimsentre

Det er per tid opprettet a-krimsentre i Bergen, Bodø, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Trondheim og Tønsberg, samt et nylig opprettet a-krimssenter i Alta. A-krimsentrene er ikke organisert som egne juridiske enheter, men lokalisert hos en av etatene. Organiseringen av a-krimsentrene reguleres av felles styringsmodell, hvor det er utformet ni grunnprinsipper for styring, organisering, ressursinnsats og oppgaver.<sup>69</sup> Et av disse prinsippene er likhet i organisering og struktur. Organiseringen beskrives i de neste avsnittene.

**Regional styringsgruppe** (RSG) består av en leder fra hver etat. RSG har i fellesskap ansvar for måloppnåelse av felles brukermål innen a-krimssenterets geografiske nedslagsfelt. I følge styringsmodellen bør representantene være på nivå som tilsvarer avdelingsdirektør eller politimester. I praksis varierer det imidlertid hvilket nivå representantene i RSG befinner seg på. Dette gjelder særlig hos politiet, hvor representasjonen i flere a-krimsentre er delegert fra politimesternivået. **Lokal koordineringsgruppe** (LKG) er a-krimssenteret sin ledergruppe, og består av en leder fra hver etat. LKG skal sikre egen etats ressursforpliktelse på senteret og beslutte innsats for å understøtte måloppnåelse av felles brukermål og ønskede brukereffekter. **Senterleder** har ansvar for daglig ledelse i a-krimssenteret innenfor rammer gitt av RSG og LKG.

Medarbeiderne i a-krimsentrene er delt inn i to grupper: Kunnskapsgruppen og kontrollgruppen. **Kunnskapsgruppen** skal bygge kunnskap om trender, aktører, miljøer og modus innenfor a-krimssenterets geografiske område. Kunnskapsproduktene skal være beslutningsstøtte for LKG til å prioritere og beslutte innsats. **Kontrollgruppen** skal benytte etatenes samlede virkemidler og sanksjoner. Den viktigste oppgaven for kontrollgruppen er å gjennomføre en aktørrettet innsats, på bakgrunn av prioriteringer fra lokal koordineringsgruppe.

Det skal være en **påtalejurist** tilknyttet hvert senter, for å sikre kompetanse og kapasitet knyttet til etterforskning, samt påse at det skilles mellom etterretning og etterforskning ved senteret, i tråd med politiloven.

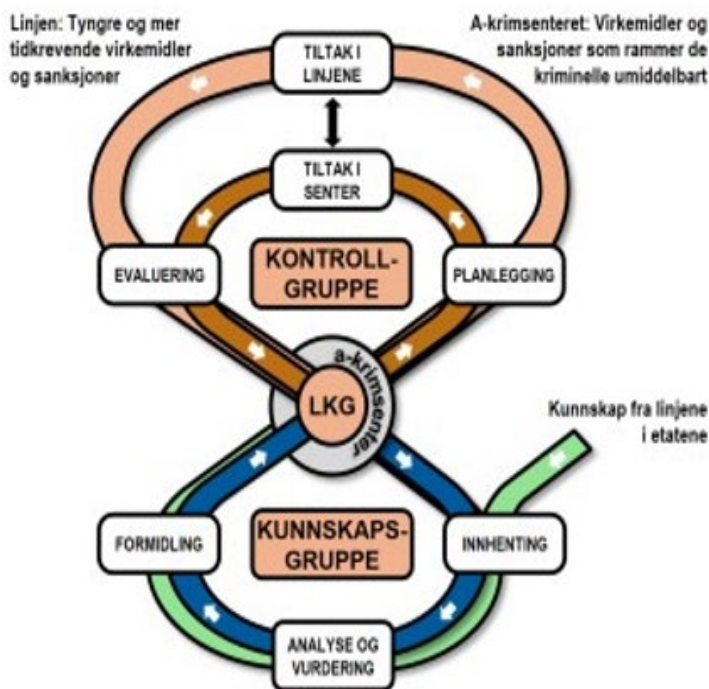
<sup>69</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021a)



### 6.1.1 Etterretning

Det er etablert en **tverretattlig etterretningsprosess** for a-krimsentrene. Politiets etterretnings-doktrine legges har blitt lagt til grunn for en etterretningsprosess som har blitt tilpasset a-krimsentrene.<sup>70</sup> Etterretning defineres i etterretningsdoktrinen som *en styrt prosess, bestående av systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper og fenomener for å danne grunnlag for beslutning*. Et sentralt element i etterretningsdoktrinen er «8-tallet», som beskriver sammenhengen mellom etterretning og tiltak. Etterretningsprodukter er et resultat av analysene som er gjennomført i etterretningen og gir et situasjonsbilde over et fenomen. Disse produktene skal gi økt kunnskapsgrunnlag og slik bidra til å redusere risiko. Produktene skal også gi beslutningsgrunnlag for strategiske, operasjonelle og taktiske beslutninger, samt for prioritering av tiltak. Den tverretattlige etterretningsprosessen beskriver arbeidsprosessen knyttet til etterretning i a-krimsentrene. I tråd med etterretningsdoktrinen er etterretningsprosessen delt inn i de fire delfasene 1) Styring og prioritering, 2) innhenting, 3) analyse og vurdering og 4) formidling. Videre brukes «8-tallet» for å integrere etterretning (kunnskapsgruppen) og tiltak (kontrollgruppen). Dette er illustrert i figuren under fra revidert styringsmodell.

Figur 3 «8-tallet» i a-krimssamarbeidet



Implementeringen av etterretningsprosessen på a-krimssentrene har utfordringer knyttet til informasjonsdeling og systemstøtte.

Informasjonsdeling har vært en stor utfordring siden de første a-krimssentrene ble etablert i 2015. Etatene har i liten grad kunnet dele informasjon med hverandre grunnet manglende hjemler. A-krimssentrene har derfor ikke kunnet sammenstilt etatenes informasjon i felles etterretningsrapporter eller lage felles oversikter over sentrale trusselaktører. Dette har stått i veien for et effektivt tverretattlig samarbeid, og vanskeliggjør den tverretattlige kunnskapsbyggingen og etterretningsarbeidet. Som nevnt tidligere legger a-kriminformasjonsforskriften til rette for deling, sammenstilling og lagring av data.

Manglende systemstøtte pekes også på som en utfordring i

etatssamarbeidet. Politiet åpnet i 2021 for at medarbeidere fra de andre etatene kan bruke prosjektmodulen i politiets etterretningsregister Indicia i arbeidet med kunnskapsbygging på a-krimssentrene. Dette forutsetter at etatenes medarbeidere gjør tjeneste for politiet når opplysninger registreres. Videre må behandlingen av opplysningene i Indicia være underlagt politiets hjemler og kontroll. Indicia har per i dag ikke blitt tatt i bruk i a-krimssentrene, da jurister fra NAV og Skatteetaten foreløpig har vurdert at disse etatene ikke har hjemler til å lagre data i systemet. Det pågår for tiden et arbeid for å avklare de rettslige rammene for dette.

A-krim.no er et digitalt verktøy som brukes av a-krimssentrene under kontroller. Verktøyet brukes for å planlegge aktiviteter og i gjennomføringen av kontroller (herunder loggføring og dokumentasjon). Etatene har ulik tilgang til systemet, basert på etatenes særregelverk. For eksempel har politiet bare

<sup>70</sup> Politidirektoratet (2020)



lesetilgang, mens NAV har noen begrensninger knyttet til hvilke opplysninger de kan fylle inn og ha tilgang til.

Den nye a-kriminformasjonsforskriften medfører også endringer knyttet til etatenes tilganger, ettersom ansatte som jobber med a-krim nå kan få tilgang, selv om de ikke jobber på a-krimsentrene. Samtidig gir forskriften muligheter for å videreutvikle systemet, noe som utfordringer knyttet til informasjonsdeling har forhindret. For eksempel har man ikke kunnet integrere A-krim.no med etatenes registerdata eller bruke systemet til dataanalyser. Forskriften åpner for bruk av automatiserte analyseverktøy og integrasjon med registerdata. A-krim.no er allerede utvidet med en analysemodul (Power BI).

Det er stor variasjon i a-krimsentrenes prioriteringer og vektning mellom kunnskap og kontroll. Dette har delvis sammenheng med stor variasjon i kompetanse og erfaring, herunder knyttet til etterretningsmetodikk. Sentrene i de store byene større fagmiljøer å spille på fra etatene. Samtidig har noen av de mindre miljøene bedre operativt samarbeid med linjene, og oppnår gode resultater.

Sentrenes rolle i det samlede etatssamarbeidets måloppnåelse knyttet til de tre brukermålene, oppleves å være uklar. Føringerne oppleves å være for vage, noe som gjør det uklart hva a-krimsentrene skal prioritere. Jmfør styringsmodellen skal en stor del av etatenes og a-krimsentrenes innsats være rettet mot sentrale trusselaktører. Flere peker også på at a-krimsentrene har en viktig rolle i å hindre at mindre trusselaktører bygger opp sin kapasitet. A-krimsentrene skal også legge vekt på arbeidet med å sette utenlandske arbeidstakere i stand til å ivareta rettigheter og plikter. De skal i tillegg delta noe overfor oppdragsgivere og forbrukere, men hovedinnsatsen på dette området ligger i etatenes linje.

Målet om å bekjempe sentrale trusselaktører oppleves også å være for overordnet. Samtidig er det klare begrensninger knyttet til hva a-krimsentrene kan gjøre i oppfølgingen av brukermålene. A-krimsentrene verken har eller skal ha kapasitet til å forfølge sentrale trusselaktører. Etablert praksis er at disse sakene overføres til linjen, selv om dette ikke er nedfelt i styringsmodellen eller andre skriftlige føringer.

A-krimsentrene har ikke egne kontaktflater som telefon og postboks. Dette betyr at kontakt med utenlandske arbeidstakere og andre eksterne aktører går gjennom linjen. Også for oppdragsgivere og forbrukere foregår kontakten i linjen. Mye av opplysningsarbeidet går gjennom SUA, som ikke har en kobling mot alle a-krimsentrene. I noen av sentrene, derimot, deltar SUA på flere ukentlige fellesmøter, og gir tips om mistenkte trusselaktører.

Knyttet til brukermål 2 og 3, derfor, blir a-krimsentrenes hovedbidrag kontrollaksjoner hvor man møter brukergruppene direkte, eller indirekte gjennom mediendecking. Flere respondenter trekker frem at det grunnet de vage føringerne oppleves å være uklart hvordan man skal prioritere mellom forebygging, kunnskapsbygging og kontroll. Flere respondenter trekker videre frem at det oppleves å legges for mye vekt på kunnskap versus kontroll. Dette medfører at man bruker mye kapasitet på å utvikle kunnskap, uten at dette følges opp gjennom kontroller eller andre tiltak.

Det oppleves å være uklart hvilken aktivitet a-krimsentrene skal prioritere. Videre oppleves det at målet om å bekjempe sentrale trusselaktører blir for overordnet. Dette medfører at det blir stor forskjell på hvordan de ulike sentrene opererer, og innad i ett og samme senter kan etatene ha ulik oppfatning av sitt mandat. For eksempel stiller flere spørsmål ved om sentrene skal prioritere forebygging, etterforskning eller begge deler. Og det pekes på at hva sentrene skal vektlegge, fordrer ulik organisering for at arbeidet skal kunne gjøres mest mulig effektivt. Herunder blir dagens organisering av mange vurdert å være uforholdsmessig byråkratisk.

Det trekkes videre frem at utfordringer knyttet styring og ledelse har bidratt til variasjonen i prioriteringer og vektning mellom a-krimsentrene. Medarbeiderne rapporterer til sine respektive etater. Dette har bidratt til at medarbeiderne på a-krimsentrene til dels har blitt overlatt til seg selv til å løse utfordringer, for eksempel knyttet til samhandling mellom etater, prioritering av aktiviteter og vektning mellom kunnskap og kontroll. Dette har hatt en negativ innvirkning på arbeidsmiljøet, og i enkelte tilfeller bidratt til personalkonflikter.

Noen av sentrene etablerte en rolle som senterkoordinator, og selv om denne ikke hadde personalansvar eller myndighet ovenfor medarbeiderne ved a-krimsentrene, bidro det til bedre løsninger. Den positive erfaringen med dette bidro til at det ble etablert en rolle som Senterleder i den revidert styringsmodellen, som trådte i kraft i januar 2022. Dette trekkes frem som et positivt tiltak knyttet til styring og ledelse. Samtidig pekes senterleders manglende personalansvar for medarbeiderne i a-krimsentret (muligens i noen tilfeller personalansvar for ansatte i egen etat) på som en ledelsesutfordring som fremdeles er gjeldende i revidert styringsmodell.

## 6.2 Annet lokalt a-krim samarbeid

Jamfør felles styringsmodell oppfordres etatene til å ha annet lokalt a-krim samarbeid i de geografiske områdene som ikke dekkes av a-krimsentrenes geografiske nedslagsfelt.<sup>71</sup> Styringsmodellen gir rammebetingelser for ressurser, organisering og innretning av innsatsen. Det skal som et minimum etableres en tverretattlig gruppe på ledernivå med ansvar for å koordinere, lede og følge opp det lokale samarbeidet. Øvrig organisering av samarbeidet besluttet av tverretattlig ledergruppe. Videre legger etatens felles handlingsplan og de tre brukermålene føringer for samarbeidet. Samarbeidsavtaler ligger til grunn for det tverretattlige samarbeidet. Den store forskjellen på lokalt a-krim samarbeid og a-krimsentrene er at a-krimsentrene er fysisk samlokalisert, mens de lokale a-krim samarbeidene ikke er det.

Etatene har etablert annet lokalt a-krim samarbeid følgende steder:

- ✓ Møre og Romsdal
- ✓ Innlandet fylke
- ✓ Troms og Finnmark
- ✓ Del av Viken fylke som faller inn under Øst politidistrikt og som ikke dekkes av a-krimsentret i Oslo

Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten og Tolletaten deltar i alle disse samarbeidene. I tillegg deltar andre etater som eksempelvis Fiskeridirektoratet og Statens Vegvesen i noen av samarbeidene.

De lokale a-krim samarbeidene har akkurat som a-krimsentrene manglet hjemler å dele, sammenstille og lagre informasjon. Som nevnt tidligere legger A-kriminformasjonsforskriften til rette for deling, sammenstilling og lagring av data. I motsetning til a-krimsentrene har i midlertid ikke de lokale a-krim samarbeidene tilgang til a-krim.no og Indicia. Den nye forskriften åpner for at de lokale a-krim samarbeidene kan få tilgang til akrim.no, og dette er man nå i gang med å få på plass. Samtidig er det ikke mulig for ansatte som er involvert i disse lokale a-krim samarbeidene (utover politiets) å få tilgang til Indicia da dette fordrer fysisk lokasjon i et politilokale. De samlokaliserte a-krimsentrene er definert som politisenter, og medarbeiderne fra de andre etatene kan derfor få tilgang til en begrenset del av prosjektmodulen i Indicia. De nevnte utfordringene knyttet til informasjonsdeling og systemstøtte oppleves å vanskeliggjøre de lokale a-krim samarbeidenes innsats mot a-krim.

Et av casene i denne evalueringen er fra et lokalt a-krim samarbeid.

<sup>71</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021a)

## Verftsaken

Et prosjekt gjennomført av det lokale a-krimssamarbeidet i Møre og Romsdal. Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten, Statens vegvesen og Tolletaten deltar i det lokale a-krimssamarbeidet. Prosjektet hadde fokus på verftenes underleverandører.

Etatene mottok i 2018-2019 flere tips knyttet til forhold på ulike verft. Videre viste tverretatlige felleskontroller i 2019 grove brudd, blant annet knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og innrapportering av arbeidskraft. På bakgrunn av disse forholdene, samt en dreining i arbeidsmetodikk mot mer kunnskapsbasert arbeid, ble det startet et etterretningsarbeid gjennom det lokale a-krimssamarbeidet. Dette munnet ut i en etterretningsrapport. Med utgangspunkt i denne rapporten vedtok ledergruppen for a-krimssamarbeidet å starte opp verftsprosjektet, som pågikk fra januar 2020 til 2022.

Arbeidstilsynet, Skatteetaten og Politiet deltok i verftsprosjektet. Det ble etablert en liten prosjektgruppe bestående av medarbeidere fra etatene. Dette beskrives som viktig for effektiviteten i prosjektet med tanke på de lokale a-krimssamarbeidenes manglende systemstøtte og utfordringene knyttet til informasjonsdeling. I tillegg bistod medarbeidere fra etatenes linjer prosjektgruppen, særlig knyttet til gjennomføring av kontroller. Arbeidstilsynet innhentet informasjon og dokumentasjon om utenlandske arbeidere og selskaper fra andre land i EØS. Prosjektgruppen har videre samarbeidet med forskningsinstituttet HEUNI. Partene har hatt dialog om problemstillinger knyttet til fagområdet, og prosjektgruppen har brukt HEUNI sine verktøy for risikoanalyser av aktører som bruker underleverandører. Disse verktøyene ble benyttet til å lage indikatorer som måler risiko for a-krim. Arbeidstakere og virksomheter sitt opprinnelsesland var to av disse indikatorene. Disse indikatorene ble brukt til å plukke ut kontrollobjekter blant verftenes underleverandører.

Det ble i perioden januar 2020 til oktober 2021 gjennomført tverretatlige kontroller av underleverandører ved 8 ulike verft. Arbeidstilsynet opprettet 85 tilsynssaker mot underleverandører ved verftene, og vedtok totalt 167 pålegg. Disse var i hovedsak knyttet til grunnleggende forhold som timeregistrering, lønn og overtidstillegg. Videre har det blitt vedtatt flere overtredelsesgebyrer.

Forebygging av a-krim i verftsindustrien har vært et viktig formål med prosjektet. Prosjektgruppen har i den anledning hatt tett dialog med verftene for å øke deres kunnskaper om temaet. Prosjektet har videre medført at verftene selv har iverksatt tiltak som svartelisting av underleverandører og forsterkende system og rutiner. Prosjektet har fått stor medieoppmærksomhet, noe som har satt fokus på a-krim i bransjen.

Det vektlegges at dette var det lokale a-krimssamarbeidets første prosjekt, og at dette var en nyttig arbeidsform. Dette skaffet etatene kunnskap om a-krim og trusselaktører i en stor industri i regionen. Videre har a-krim blitt bekjempet gjennom sanksjonering og dialog med verftene. Som en utfordring trekkes det frem at de kriminelle blir mer sostifikerte, noe som vil gjøre det vanskeligere å avdekke brudd i fremtiden. Her trekkes svak kommunikasjon internt i den offentlige forvaltningen og mangel på en felles plattform for deling av informasjon mellom tilsynsmyndighetene som særlige utfordringer.

I en relatert sak, som ikke er rapportert inn som del av Verftsaken, ble et spansk selskap ilagt et gebyr på 1,5 millioner kroner for overtredelser av arbeidsvilkår.<sup>72</sup> Funn tydet på ulovlig lange arbeidsdager og lønn på under halvparten av minimumslønn. Gebyret ble vedtatt etter at selskapet ikke hadde levert time- og lønnslisters tross gjentatte purringer. Selskapet hyret et norsk advokatfirma og klaget på vedtaket. Til tross for at klagen ble levert etter klagefristen, godtok Arbeidstilsynet å behandle klagen og timelistene som hadde blitt levert lang tid etter de hadde blitt etterspurt. Gebyret ble frafalt.

<sup>72</sup> NRK (2022): «Arbeidstilsynet med helomvending – dropper rekordgebyr», rapportert 5.10.2022.

## 6.3 Linjen

### 6.3.1 Organisering

Linjen er i felles styringsmodell definert som etatens fagmiljø utenfor a-krimsentrene og annet lokalt a-krimssamarbeid. Linjen har ansvar for bruk av tyngre og mer tidkrevende virkemidler og sanksjoner.<sup>73</sup> I tillegg har linjen ansvaret for det tverretatlige samarbeidet for utviklingsoppgaver, som regelverksendringer og utvikling av IKT-løsninger.

De fem etatene har organisert arbeidet med oppfølgingen av a-krim på forskjellige måter i egen linje. Skatteetaten (2019) og Arbeidstilsynet (2020) har de siste årene gjennomført omorganiseringsprosesser fra regional til landsdekkende organisering.

Arbeidstilsynet er organisert i seks avdelinger, hvor avdeling arbeidslivskriminalitet har ansvar for å følge opp etatens arbeid med a-krim. Avdelingen *koordinerer etatens aktiviteter rettet mot arbeidslivskriminalitet, i tråd med strategi mot arbeidslivskriminalitet og i samarbeid med andre etater.*<sup>74</sup> Avdelingen er delt inn i 5 geografiske områder som drifter a-krimsentere og andre avtalefestede samarbeid innenfor sine geografiske områder. I tillegg har avdelingen en nasjonal seksjon som bl.a. bidrar i tverretatlig samarbeid på nasjonalt nivå.

Skatteetaten er organisert i seks divisjoner. Avdeling skattekriminalitet i divisjon innsats har ansvar for oppfølging av arbeidet med a-krim. Divisjon innsats har ansvar for å *sikre riktig fastsetting av skatt og avgifter for prioriterte risikoområder og komplekse forhold gjennom kunnskaps- og risikobasert innsats.*<sup>75</sup> Samtidig har også andre avdelinger en rolle, for eksempel brukerdiallog utland i divisjon brukerdiallog knyttet til utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere. Det jobbes også med a-krim på tvers av de ulike divisjonene i Skatteetaten, og Divisjon Utvikling har for eksempel fagansvaret for spørreundersøkelser som Sero og BA-Proff, men også andre kunnskapsprodukter rettet mot a-krimsegmentet.

NAV Kontroll, som er en enhet i ytelseslinjen i Arbeids- og velferdsdirektoratet, har ansvar for oppfølging av arbeidet med a-krim. NAV kontroll har ansvar for å *forebygge, avdekke, utrede og anmelde trygdesvindler og kriminalitet i arbeidslivet. De har også et nasjonalt ansvar for saker som angår medlemskap i folketrygden og trygdeavgift, samt store oppgaver knyttet til registerforvaltning.*<sup>76</sup> NAV kontroll består av seks enheter: NAV kontroll Øst, NAV kontroll Vest, NAV kontroll Nord og NAV kontroll analyse, NAV Registerforvaltning og NAV Medlemskap og avgift.

Politidistriktene har ansvar for oppfølging av arbeidet med a-krim i sine områder. Den interne organiseringen varierer mellom politidistriktene. For eksempel er a-krimarbeidet organisert i utlendingsseksjonen i noen politidistrikter, og i økonomiseksjonen i andre politidistrikter. I tillegg har Politidirektoratet og Økokrim oppgaver knyttet til oppfølgingen av a-krim i politiet, og begge deltar i grupper i det tverretatlige etatssamarbeidet.

Tolletaten har akkurat som Arbeidstilsynet og Skatteetaten gjennomført en omorganiseringsprosess fra regional til landsdekkende organisering. Etaten er organisert i seks divisjoner med underliggende avdelinger. Av disse har etterretningsdivisjonen og grensdivisjonen et særskilt ansvar knyttet til a-krim. Etterretningsavdelingen har et koordinerende ansvar internt i Tolletaten og eksternt med andre etater. Samtidig representerer grensdivisjonen, som er geografisk organisert, Tolletaten i a-krimsentrene og annet lokalt a-krimssamarbeid.

### 6.3.2 Forhold mellom etatens linje og a-krimsentere

Forholdet mellom etatens egen linje og a-krimsentrene varierer mellom etatene. Skatteetaten og politiet har kapasitet i linjen til å følge opp saker a-krimsentret fanger/følger opp. Hos Skatteetaten tas mindre

<sup>73</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021a)

<sup>74</sup> Arbeidstilsynet.no [Organisering \(arbeidstilsynet.no\)](https://www.arbeidstilsynet.no)

<sup>75</sup> Skatteetaten.no Slik er Skatteetaten organisert - Skatteetaten

<sup>76</sup> Nav.no Publisert 16.08.2013. Sist endret 21.12. 2021. [Ytelseslinjen - nav.no](https://www.nav.no)

saker i a-krimsentrene, mens større saker overføres til linjen. I politiet varierer forholdet mellom linjen og a-krimssenter da politidistriktene i varierende grad prioriterer a-krim og a-krimssamarbeidet.

Selv om politidistriktene på papiret har bemanning i tråd med kravene i styringsmodellen varierer det i hvilken grad disse ressursene brukes inn i a-krimssamarbeidet. Dette har sammenheng med politiets KPI-er og måleindikatorer, som ikke nødvendigvis er forente med målene for etatssamarbeidet. Politiet ved et av a-krimsentrene viser til at de har en betydelig mengde ressurser på sentret. Dette styrker ikke nødvendigvis politiets egen måloppnåelse, men det har en forebyggende effekt ved å øke oppdagelsesrisikoen og styrke de andre etatenes arbeid innen a-krim. Dette beskrives som en viktig merverdi av politiets involvering i a-krimssamarbeidet. Samtidig forsterkes den varierende prioriteringen av a-krimssamarbeidet av utredningen om politiets hjemmelsgrunnlag i a-krimssamarbeidet (§ 7 i politiloven).<sup>77</sup> Dette har ført til at politiet i noen sentre har trukket seg tilbake mens de i noen sentre har beholdt deres kapasitet. Politiets rolle i a-krimssamarbeidet er for tiden under diskusjon, blant annet som følge av utredningen om § 7. Når straffespolet brukes er politiet i a-krimsentrene gjerne avhengig av støtte fra linjen da dette er ressurskrevende å håndtere.

Politiets hjemler og lovgrunnlag skiller seg fra de endra etatene i samarbeidet. Politiet har etter politiloven § 2 i ulike regelgrunnlag, herunder:

- Politiet har etter politiloven § 2 et bredt spekter av oppgaver som er forankret i ulike rettsgrunnlag, herunder:
- Forvaltningsoppgaver (i snever forstand) der rettsgrunnlaget finnes i særlovgivningen (f.eks. utlendingslovgivningen,) supplert av reglene i den alminnelige forvaltningsrett.
- Polisieroppgaver der særlig politiloven utgjør et viktig rettsgrunnlag; dette regelverket suppleres av forvaltningsrettslige normer, men slik at det gjelder unntak fra flere av forvaltningslovens saksbehandlingsregler
- Strafforfølgingsfunksjonen som styres av det straffeprosessuelle regelverket og som utøves i påtalemyndighetens ansvarslinje

Politiet og påtalemyndigheten har gjennom strafforfølgingsfunksjonen de mest inngripende virkemidlene som gjør at det kan iverksettes etterforskning og straffeforfølgelse, og dermed en viktig rolle dersom a-krimsentrene har saker som anmeldes (se også kapittel 8.3, nedenfor).

Samtidig er behandling (deling, sammenstilling, lagring mv.) av opplysninger knyttet til politiets oppgaver å finne i ulike regelverk, (politiregisterloven, straffeprosessloven, personopplysningsloven, forvaltningsloven mfl.)

Denne kompleksitet hva gjelder oppgaver og rettsgrunnlag skiller politiet fra de øvrige forvaltningsorganene som deltar i a-krimssamarbeidet. Det er likevel innenfor de nevnte rettslige rammene politiets rolle i a-krimssamarbeidet må finne sin utforming.

Evalueringen har observert at politiets rolle og hjemler tolkes forskjellig i forskjellige politidistrikt og a-krimssentre. Politiet har trukket seg ut av all kontroll virksomhet i de fleste sentrene vi har hatt samtaler med. Flere av politiets medlemmer kommer nå fra påtalemyndigheten. Det er sett som positivt fra både politiets og de andre etatenes side. Det er derimot ingen føring fra noen instanser i etatssamarbeidet om dette.

I andre a-krimssentre fortsetter politiet å prioritere kontrollarbeid. Tolkningen av paragraf 7, og de begrensninger den gir for politiansatte i a-krimssentre varierer. Mens de fleste legger vekt på en streng tolkning av loven, mener andre ledere i politiet at man bør være «mer løsningsorienterte». I et tilfelle evalueringsteamet ble fortalt om, har politiansatte som har deltatt i kontroller havnet i en situasjon hvor de har opplevd en risiko for å bli personlig straffeforfulgt som følge av brudd på politiloven.

NAV Kontroll har dedikerte ressurser i linjen som jobber med de større a-krimssakene. De kan også ta saker som har sitt utspring i linjen. I Arbeidstilsynet deltar de fleste ressursene som arbeider med a-krim i linjen også i a-krimsentrene og a-krimssamarbeidet. Dette medfører at medarbeiderne i a-krimsentrene

<sup>77</sup> Lov om politiet (politiloven)

gjærne også arbeider med saker i linjen. Videre vil medarbeiderne kunne følge en sak hele veien, uavhengig av om saken håndteres på a-krimsentret eller i linjen eller om saken overføres fra a-krimsentret til linje.

Tolletaten har nylig blitt en del av det formaliserte a-krimssamarbeidet, og arbeider per tid med å lage interne retningslinjer for etatens deltakelse og rolle i a-krimssamarbeidet.

### 6.3.3 Samarbeid mellom etatene i linjen

Etatene vektlegger at det største omfanget av samarbeid mellom etatene foregår i linjen. Videre håndteres de største sakene i linjen. Samarbeid i linjen organiseres gjærne som prosjekter, og reguleres av inngåtte samarbeidsavtaler. For politiet sin del er det etablert to typer avtaler knyttet til samarbeid i straffesporet:

- Formell bistand i etterforskning
- Ressurser fra forvaltningsetater inngår som ressurs i politiets etterforskningsteam

Lønnskompensasjonssaken (se tekstboks 1 i kapittel 5.3) er et eksempel på etats-samarbeid i linjen. Et annet eksempel som startet som samarbeid i linjene, men hvor a-krimsentret også ble involvert på et senere stadium er Kj ttsaken.

Tekstboks 4 Case studie: Kj ttsaken

## Kj ttsaken

Saken kom først inn til NAV Kontroll  st og gjennom a-krimsentret i Oslo ble det iverksatt samarbeid mellom NAV og politiet. Samarbeidet ble regulert av inngått samarbeidsavtale.

Saken omhandlet en kj ttbutikk (familiebedrift), mistenkt for bruk av ulovlig arbeidskraft og NAV-bedrageri. De to ansatte i virksomheten mottok sykepenger og arbeidsavklaringspenger fra 2017 til 2018 og stadfestet at de ikke jobbet i perioden de fikk stønader fra NAV. Etterretning viste derimot at de arbeidet mens de mottok stønader.

Oppfølgingen startet med politiets spaning i forkant av aksjon, for å ha sikre observasjoner på at de mistenkte jobbet og gjorde tungt manuelt arbeid. Aksjonsdatoen ble utsatt fordi spaningen ble oppdaget, og det ene familiemedlemmet ringte NAV og sa at det ikke var behov for NAV-støtte lenger.

I etterforskningen ble det hentet inn dokumentasjon fra NAVs saksbehandlingssystemer og informasjon om virksomhetens NAV-tiltak. I tillegg ble det gjort beslag av fysisk og elektronisk materiale og avhør av leverandører og sjåfører. Denne dokumentasjonen viste at de ansatte jobbet mens de mottok stønader, og at vilkårene for stønadene ikke var oppfylt. De to siktede ble dømt i 2021 til henholdsvis 10 og 11 måneders ubetinget fengsel, for NAV-bedrageri på 1,7 millioner kroner.

Både samarbeidet i a-krimsentret og samarbeidet mellom politiet og NAV i linjen ble trukket frem som en viktig suksessfaktor for at saken endte med rettskraftig dom. Videre ble politiet og n talemundighet sin prioritering av saken trukket frem som en annen suksessfaktor.

## 6.4 Samspill mellom a-krimsentrene og linjen

I henhold til revidert styringsmodell skal det være et samspill mellom a-krimsentrene og etatens linje. Samspillet mellom a-krimsentret og linje trekkes i intervjuer frem som uklart og utfordrende, noe som har vært en utfordring siden a-krimsentrene ble opprettet. Det mangler gode rutiner for dialog mellom linje og senter. Det vises til at etatene, og særlig skatteetaten, har mange relevante tjenester som kan bidra i a-krimsentrenes arbeid mot a-krim. For eksempel brukte to av casene i denne evalueringen (Blue Silence og Verftsaken) brukerdial g utland hos Skatteetaten, som hadde informasjon om utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere. I begge casene var dette viktig informasjon som styrket kunnskapsinnhenting og effektiviteten i kontrollene. Disse tjenestene er imidlertid i varierende grad kjent. Videre er det ikke definert hvordan disse tjenestene kan kobles på sentrenes arbeid.



I henhold til revidert styringsmodell skal umiddelbare virkemidler brukes i a-krimsentrene og de mer tidkrevende i linjen. Det pekes på at for å redusere kapasitet og intensjon hos de sentrale trusselaktørene er aktiv samhandling mellom linjen, senteret og påtale viktig. Den reviderte styringsmodellen trekker også frem tiltaksplaner, se kap. 5.2:

"Arbeidet med tiltak mot sentrale trusselaktører krever en aktiv samhandling med linjen i etatene og påtalemyndigheten om felles prioriteringer og avstemming av sporvalg og virkemiddelbruk. Det skal utarbeides tiltaksplaner mot sentrale trusselaktører, der det er hensiktsmessig. Disse skal omfatte tiltak som kan iverksettes av senteret og eventuelt også av linjene, og følges opp regelmessig. Det skal utpekes en saks-ansvarlig for tiltaksplanen. Tiltaksplaner og saksansvarlige besluttes av lokal koordineringsgruppe."

I en av casene i denne evalueringen, OP Vrådal, har samspillet mellom a-krimssenter og linje vært utfordrende.

Tekstboks 5 Case studie: OP Vrådal

## OP Vrådal

En sak fanget opp av a-krimssenteret i Tønsberg, og fulgt opp i etatenes linjer.

A-krimssenteret i Tønsberg fikk høsten 2020 tips om en EØS-borger med to norske firmaer som utførte byggeoppdrag. Firmaet hadde rundt 12 utenlandske arbeidere og brukte flere ledd av utenlandske firma som underleverandører. A-krimssenteret gjennomførte høsten 2020 tverretattlige byggeplasskontroller. Her avdekket Arbeidstilsynet brudd på blant annet arbeidstid, allmenngjort lønn og arbeidsavtaler. Et sentralt modus i saken var fiktiv bruk av et Norsk utenlandsk registrert foretak (NUF). Høsten 2021 ble det gjennomført ytterligere kontroller og observasjoner, hvor de samme bruddene ble avdekket.

Saken er fulgt opp i linjen hos alle etatene. Arbeidstilsynet har ilagt pålegg og pressmidler som tvangsmulkt, stans og overtredelsesgebyr både hos oppdragsgiver og underentreprenør. I tillegg ble underentreprenør anmeldt. Skatteetaten ila gebyr til en utenlandsk aktør for ikke å registrert inn oppdrag.

Samspillet mellom etatene i a-krimssenteret, og mellom senteret og linjen har vært utfordrende i denne saken. Noe av utfordringen i starten var at a-krimssenteret i Tønsberg var delt i tre utegrupper, som alle jobbet parallelt med saken (Buskerud, Telemark og Vestfold). Det tok deretter lang tid å få koblet på linjen i Skatteetaten, mens NAV ikke kunne dele informasjon grunnet regler om taushetsplikt. Videre har samhandlingen mellom etatenes linjer vært utfordrende, da de i stor grad har jobbet separat med saken. Rollen som saksansvarlig har blitt byttet frem og tilbake mellom Skatteetaten og Arbeidstilsynet, avhengig av hvilken etat som har jobbet tettest på saken.

Denne saken pekes på som et eksempel på at det er viktig at etatene jobber sammen i sanntid, og at en etats virkemiddel alene ikke er tilstrekkelig. Saken viser også utfordringer som springer ut fra for svak prioritering som følge av uavklart ledelse.

Det vurderes at hovedaktøren ikke har fått mindre kapasitet eller intensjon til å drive kriminell aktivitet, men heller ikke særlig økt kapasitet. Det fremheves at det er vanskelig å si noe om effekter av arbeidet da etatenes virkemiddel ikke har blitt vurdert i sammenheng.

## 6.5 Kapitteloppsummering

Siden 2018 har det vært syv a-krimssentre og disse er lokalisert i Bergen, Bodø, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Trondheim og Tønsberg, og nå har det nylig blitt opprettet et senter i Alta også. Etatene oppfordres til å etablere annet lokalt a-krimssamarbeid i de geografiske områdene som ikke dekkes av a-krimssentrenes nedslagsfelt. Den største forskjellen på lokalt a-krimssamarbeid og a-krimssentrene er at a-krimssentrene er fysisk samlokalisert, mens de lokale a-krimssamarbeidene ikke er det. Annet lokalt a-krimssamarbeid er etablert i Møre og Romsdal, Innlandet fylke, Troms og Finnmark og i deler av Viken, som dekkes av Øst politidistrikt og ikke dekkes av Oslo.



Linjen er i felles styringsmodell definert som etatens fagmiljø utenfor a-krimsentrene og annet lokalt a-krimssamarbeid.<sup>78</sup> De fem etatene har organisert arbeidet med oppfølgingen av a-krim på forskjellige måter i egen linje. Linjen har ansvar for bruk av tyngre og mer tidkrevende virkemidler og sanksjoner, mens umiddelbare virkemidler brukes i a-krimsentrene. Utover dette beskrives linjens rolle i etatssamarbeidet i liten grad i styringsmodellen. Samspeilet fremstår derfor som uklart og utfordrende, og har vært det siden a-krimsentrene ble opprettet. Forholdet mellom etatens egen linje og a-krimsentrene varierer mellom etatene. Noen etater følger opp mye av sakene i a-krimsentrene, mens andre etater tar det meste i linja. NAV har ingen sanksjoner som brukes på sentrene og følger opp alle funnene i linjen. Dette varierer blant annet med hvilke ressurser og kompetanse som etatene har på sentrene, og det varierer med hva slags virkemidler etatene forvalter.

Organiseringen av a-krimsentrene reguleres av felles styringsmodell og et viktig prinsipp er likhet i organisering og struktur. Likevel er det til dels stor variasjon i hvordan a-krimsentrene jobber, for eksempel når det kommer til hvordan sentrene prioriterer innsatsen sin mellom kunnskap og kontroll. Føringerne for sentrenes arbeid oppleves å være vage og dette gjør at det ikke er tydelige prioriteringer for sentrenes arbeid.

Hvilken rolle sentrene har i å bidra til måloppnåelse knyttet til de tre brukermålene er uklar. Jamfør styringsmodellen, skal en stor del av etatens og a-krimsentrenes innsats være rettet mot sentrale trusselaktører. Målet om å bekjempe sentrale trusselaktører oppleves å være for overordnet. Samtidig er det klare begrensninger knyttet til hva a-krimsentrene kan gjøre i oppfølgingen av brukermålene. A-krimsentrene har begrenset kapasitet til å forfølge sentrale trusselaktører, og disse sakene overføres i hovedsak til linjen. Samarbeid i linjen organiseres gjerne som prosjekter og reguleres av samarbeidsavtaler. Lønnskompensasjonssaken er et eksempel på samarbeid i linjen.

---

<sup>78</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021a)

# 7. Endring i den enkelte etats evne til å håndtere a-krim innenfor sine ansvarsområder

I dette kapitlet presenter vi funn som er spesielt relevant til problemstillingen: «I hvilken grad har etatssamarbeidet styrket den enkelte etats evne til å håndtere arbeidslivskriminalitet innenfor sine ansvarsområder?». Herunder ser vi på to underproblemstillinger:

- ✓ I hvilken grad har etatssamarbeidet påvirket det strategiske arbeidet knyttet til den enkelte etats egne ansvarsområder?
- ✓ I hvilken grad har etatssamarbeidet påvirket kapasitet og kompetanse på lokalt nivå i den enkelte etat?

Rasjonale bak å etablere et etatssamarbeid for å bekjempe a-krim, er at samarbeidet skal skape en erfarings- og kunnskapsutvikling og en samhandling mellom etatenes virkemidler, som i sum skal gi en mer målrettet og effektiv bruk av etatens ressurser i bekjempelsen av a-krim. Vi tolker dette til å bety at departementenes føringer til etatene er at de skal styrke kapasitet og kompetanse gjennom en effektivisering av sitt arbeid mot a-krim. Det er dette vi har illustrert i vår endringsmodell i kapittel 3.4.1.

Beskrivelsen baserer seg i hovedsak på styringsdokumenter, resultater fra spørreundersøkelsen og intervju.

## 7.1 Etatssamarbeidets betydning for etatenes strategiske arbeid med a-krim i egne arbeidsområder

Strategisk arbeid handler om å ha en plan for hva man skal og hvordan man skal komme dit på en mest effektiv og hensiktsmessig måte. Spørsmålet som vi ønsker å belyse i dette avsnittet er om etatssamarbeidet har betydning for etatenes strategiske arbeid med a-krim i egne arbeidsområder.

Det formaliserte etatssamarbeidet, slik det er definert av styringsmodellen og slik det omtales i felles årsrapporter for etatssamarbeidet, fokuserer på arbeidet som utføres i a-krimsentrene og lokalt samarbeid i regionene som ikke er dekket av a-krimsentre. I etatenes egne årsrapporter omtales ikke etatssamarbeidet i nevneverdig grad. Et unntak er Arbeidstilsynet, som også legger ved etatenes felles årsrapport som vedlegg til egen etats årsrapport.

Skatteetatens og Arbeidstilsynets årsrapporter viser at deres a-krimarbeid styres av de tre brukermålene som gjelder for det formaliserte etatssamarbeidet, og det er disse som definerer hva etatene jobber mot i arbeidet med a-krim. Etatssamarbeidet setter med andre ord retning for etatenes arbeid og prioriteringer. I den grad dette påvirker etatenes innsats inn mot det som skjer i a-krimsentrene, virker dette først og fremst å skje der sentrene sender saker inn til etaten, hvor ressurser i linjen vurderer saken og eventuelt går videre med den. Et unntak er Arbeidstilsynet som håndterer det meste av sin saksbehandling av ressurser i sentrene eller annet lokalt a-krim samarbeid.

NAV's årsrapporter er det mer utydelig hvordan etatens arbeidet med a-krim relateres til det formaliserte etatssamarbeidet. I politiets årsrapporter nevnes a-krim kun i sammenheng med at dette er en del av det arbeidet politiet jobber inn mot i sitt forebyggende arbeid.

Det er mindre klart hvordan etatssamarbeidet påvirker hvordan etatene jobber for å nå målene, men samarbeid og kunnskapsbygging er forhold som løftes frem i etatenes årsrapporter, og som kan ses på som en følge av føringene som ligger i etatssamarbeidets styringsmodell, selv om etatssamarbeid og kunnskapsbygging også fant sted før samarbeidet ble formalisert. Intervjuene våre bekrefter at etatenes samarbeid gir muligheter for å finne mer effektive tilnærminger for å håndtere a-krim. Som omtalt i kapittel 4 samhandler også etatene om en rekke aktiviteter som antas å føre a-krimssamarbeidet i riktig retning.

Skatteetaten omtaler etatens arbeid med a-krim som følgende:

*«Samarbeidet med andre offentlige etater gjør innsatsen mot arbeidslivskriminalitet mer slagkraftig, med bruk av langt flere virkemidler enn én etat alene er i stand til. Dette samarbeidet skjer både i de syv a-krimsentrene, i Nasjonalt tverretattlig analysesenter (NTAES) og i linjen i den enkelte etat. Felles kunnskapsgrunnlag er viktig for prioritering og sporvalg for områder og saker. Etatene har behov for regelverk som gjør det mulig å innhente, dele og sammenstille informasjon på en mer effektiv måte. I tillegg trenger man IKT-støtte – en felles plattform for deling, sammenstilling og lagring.»*<sup>79</sup>

Lønnskompensasjonssaken, presentert i kapittel 5.3, er et eksempel på hvordan etatene samhandler på tvers og jobber sammen på en systematisk måte, både operativt og i etterretningen og etterforskningen. Denne saken demonstrerte hva som kan oppnås ved målrettet bruk av registerdata og effektiv prosjektorganisering. Likevel er den ikke løftet frem i årsrapporter, og har ikke blitt brukt i læringsøymed i etterkant.

Et annet eksempel på innovasjon med IKT er «eBevis», som ble lansert i 2019 og er et samarbeid Brønnøysundregistrene, Skatteetaten, Digitaliseringsdirektoratet og DFØ. Informasjonen som er tilgjengelig i tjenesten gjelder bla opplysninger om utestående restanser, merverdiavgift, arbeidsgiveravgift, samt opplysninger om utenlandske virksomheter.<sup>80</sup> Løsningen gjør det mulig for Skatteetaten å dele informasjon med offentlige oppdragsgivere. Løsningen er per i dag ikke tilgjengelig for private aktører.

## 7.2 Kompetanse og kapasitet

I Felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet står det at etatenes ressursdeltakelse i a-krimsentrene skal tilfredsstillende kravene til minimum kjernebemanning og jevnbyrdighet ut fra etatsstørrelse, særskilte budsjettildelinger og omfanget av etatenes oppgaver i samarbeidet.<sup>81</sup> Det er arbeidsgiver i den enkelte etat i a-krimssamarbeidet som har ansvar for å sikre at deres ressurser i a-krimsentrene har rett kompetanse og får nødvendig kompetanseutvikling. Det er lagt til grunn et prinsipp om jevnbyrdig deling av kostnader mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten.

I a-krimsentrenes årsrapporter fremgår det hvor mange ressurser hver etat er representert med for hvert senter. I og med at det varierer om kapasiteten oppgis i årsverk, stillingsbrøker eller antall personer, er det vanskelig å sammenstille tallene. Noen av etatene oppgir også hvor mange årsverk eller hvor stor andel av etatens innsats som brukes i arbeidet med a-krim totalt.

Som påpekt innledningsvis, tolker vi tildelingsbrevene dit hen at etatenes arbeid med a-krim først og fremst skal styrkes gjennom at etatssamarbeidet effektiviserer etatenes innsats, heller enn at antallet årsverk som går til a-krim nødvendigvis skal forsterkes. Fra intervjuene som KPMG har gjennomført, tilskrives sentrene noe kapasitetsøkning som resultat av økt kompetanse, uten at dette innebærer flere ansatte.

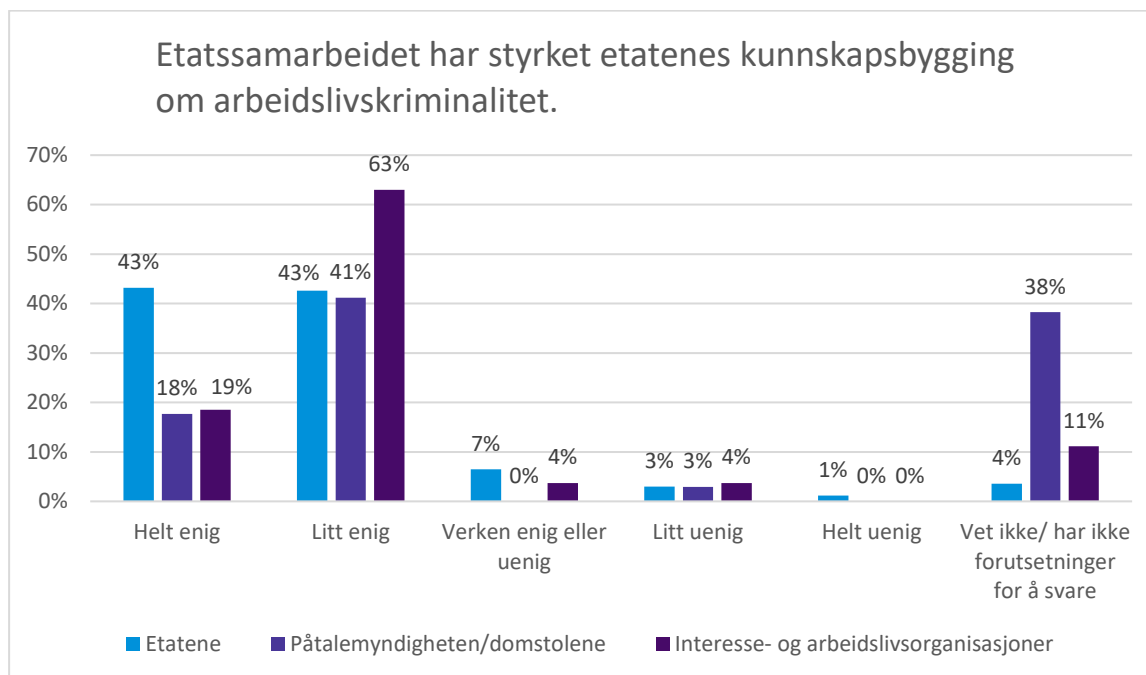
Å etablere et felles kunnskapsgrunnlag gjennom etatssamarbeidet er en viktig forutsetning for at etatene skal kunne ta strategiske prioriteringer og valg. I spørreundersøkelsen vår har vi stilt spørsmål om etatssamarbeidet har styrket etatenes kunnskapsbygging om a-krim.

<sup>79</sup> Skatteetaten (2021b)

<sup>80</sup> <https://www.digdir.no/felleslosninger/ebevis/776>

<sup>81</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021a)

Tabell 14 Etatenes kunnskapsbygging om arbeidslivskriminalitet

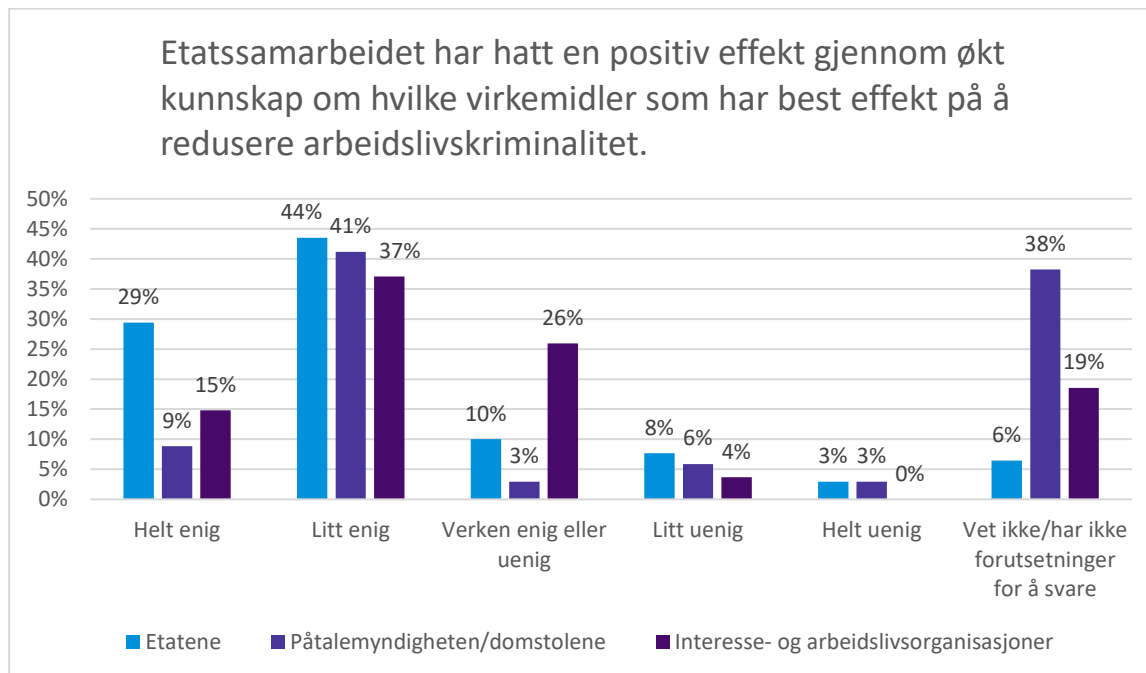


Tabell 14 viser at 86 % av respondentene fra etatene er litt eller helt enig i at etatssamarbeidet har styrket etatenes kunnskapsbygging om a-krim. Tilsvarende svarer 59 % av respondentene fra påtalemyndigheten/domstolene og 82 % av respondentene fra interesse- og arbeidslivsorganisasjonene litt eller helt enig.

Alle respondentene som er ansatt i NAV og 92 % av respondentene som er ansatte i Skatteetaten er helt eller litt enig i at etatssamarbeidet har styrket etatenes kunnskapsbygging. 76 % av respondentene som jobber i Arbeidstilsynet svarer det samme, og er den etaten som i minst grad svarer positivt på spørsmålet. Informasjon fra intervjuene støtter opp om at samhandlingen mellom Skatteetaten og NAV i etatssamarbeidet er fruktbar – som det også var før a-krim samarbeidet ble formalisert. Som vi ser er det allmenn enighet om at etatssamarbeidet har bidratt til å styrke kunnskapsbygging om a-krim i etatene sammenlignet med situasjonen før det formelle samarbeidet ble etablert.

Videre har vi stilt spørsmål om etatssamarbeidet har hatt effekt i form av å gi økt kunnskap om hvilke virkemidler som har best effekt på å redusere a-krim.

Tabell 15 Effekt av kunnskap om virkemidler



Tabell 15 viser at en overvekt av respondentene er enige i at etatssamarbeidet har gitt økt kunnskap om hvilke virkemidler som har best effekt på å redusere arbeidslivskriminalitet. 73 % av etatene og 50 % av påtalemyndighet og domstol svarer dette. Av organisasjonene er det også en relativt stor andel som svarer verke enig eller uenig. Dette kan ha sammenheng med at de opplever at dialogen og kunnskapsdelingen mellom organisasjonene og etatene kan bli bedre, jf. avsnitt 5.9.

Som vi ser fra spørreundersøkelsen, er det enighet om at etableringen av det formelle etatssamarbeidet har styrket etatenes kunnskap om a-krim og virkemiddelbruk. I intervju, derimot, er det også flere som etterspør en mer systematisk tilnærming til utvikling og utprøving av metoder, og innsamling og analyse om a-krim. Flere nevner også bekymringer om en fragmentering av innsatsen, spesielt fra politiets side.

Som nevnt i kapittel 3.4 har Støre-regjeringen høsten 2022 lagt frem handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.<sup>82</sup> Handlingsplanen fokuserer på arbeidslivet, mens innsatsen mot økonomisk kriminalitet ivaretas i andre prosesser. Herunder er det planlagt en stortingsmelding om økonomisk kriminalitet.<sup>83</sup> Flere respondenter gir i intervju uttrykk for bekymring for at dette skillet mellom arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet vil føre til en fragmentering av satsningen. Økokrims trusselvurdering vektlegger at skillene mellom organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet og a-krim viskes ut.<sup>84</sup> Videre kjennetegnes a-krim av multikriminalitet, med innslag av former for økonomisk kriminalitet som bedrageri, trygdesvindel og skatte- og avgiftskriminalitet.<sup>85</sup>

Når det gjelder kapasitetsbegrensninger i innsatsen mot a-krim, er det spesielt et emne som ofte blir nevnt i intervjuer. Det er angående politiets nødvendige rolle i straffespolet, og hvor vanskelig det er å få tilstrekkelig støtte fra politiet i a-krim saker. Dette er delvis grunnet i at politiet i høyere grad prioriterer sedelighetssaker, menneskehandel og økonomisk kriminalitet som ikke innbefattes av a-krimarbeidet.

Et resultat av dette er at politiet i flere tilfeller har skilt a-krim fra økonomisk kriminalitet. Dette ser man, for eksempel, i Oslo Politidistrikt, hvor a-krim samarbeidet har blitt flyttet til Felles enhet for utlending og forvaltning (FUF) fra Felles enhet for etterretning og etterforskning (FEE). Det er i FEE at den klart tyngste kompetansen for etterforskning av økonomisk kriminalitet sitter, og flere har kommentert at

<sup>82</sup> Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. 1. oktober 2022.

<sup>83</sup> Børsen: <https://borsen.dagbladet.no/nyheter/varslor-storstilt-plan-mot-kjeltringene/76729363>

<sup>84</sup> Økokrim (2020)

<sup>85</sup> Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Revidert 8. februar 2021

denne løsningen bidrar ikke til økte sjanser for å fange opp mer vesentlige a-krim saker. Det framstår derfor som viktig at a-krim ikke blir skilt ut som et eget området, separat fra økonomisk kriminalitet.

### 7.3 Kapitteloppsummering

Etatssamarbeidet har en positiv innvirkning på etatenes strategiske arbeid med a-krim gjennom at felles føringene gjennom strategi og tildelingsbrev gir en felles retning og viss prioritet på innsatsen. Etatens arbeid med a-krim styres av de tre brukermålene som ligger til grunn for a-krim samarbeidet. Politiet er et delvis unntak til dette, med en lavere grad av prioritering av a-krim arbeidet.

Spørreundersøkelsen viser at respondentene ser det formaliserte etatssamarbeidet som et viktig bidrag til kunnskapsbygging om a-krim. Samtidig hører vi fra intervju at flere savner en mer systematisk tilnærming. Dette er støttet av vår analyse av resultatrapporteringen. Ikke desto mindre er det enighet om at etatssamarbeidet har bidratt til bedre innsikt mellom etatene i hverandres forvaltningsområder og regelverk. Dette har bidratt til en kompetanseheving på tvers av etatene.

# 8. Bruk av reaksjonsmidler

I dette kapitlet presenter vi funn som er spesielt relevant til problemstillingen: «Hvordan brukes reaksjonsmidler i etatssamarbeidet?» Og underproblemstillingene:

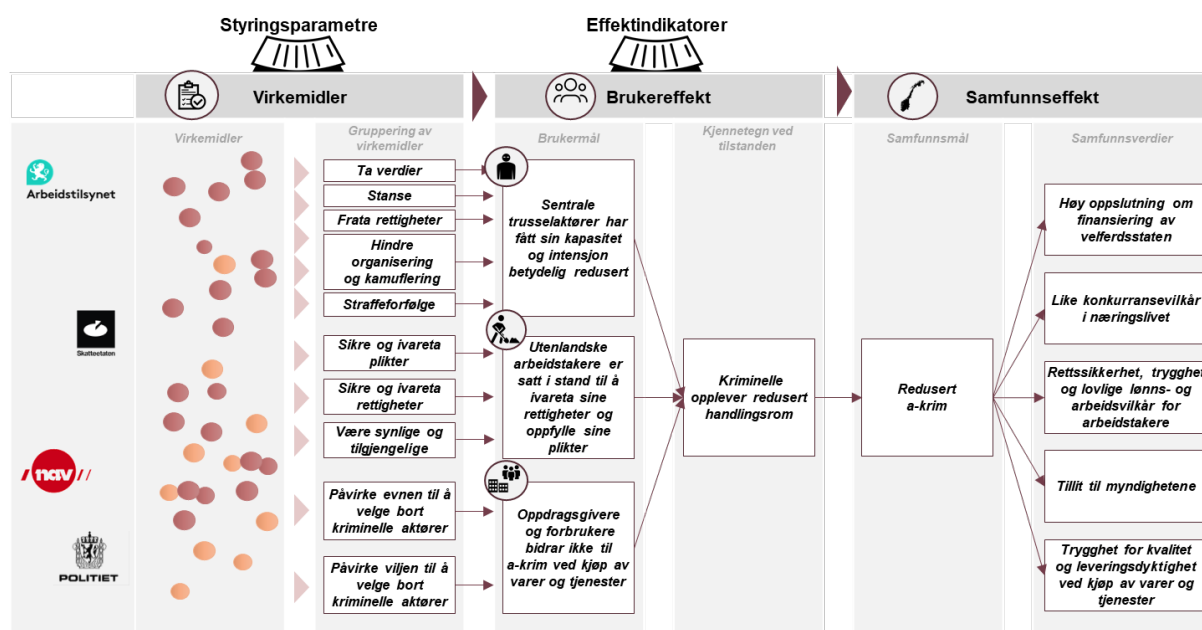
- ✓ Hvilke reaksjonsmidler brukes i etatssamarbeidet?
- ✓ I hvilken grad fører de ulike reaksjonsmidlene til konsekvenser/oppfølging?

Beskrivelsen baserer seg i hovedsak på styringsdokumenter, intervju og resultater fra spørreundersøkelsen.

## 8.1 Etatenes bruk av reaksjonsmidler

Etatene disponerer et stort antall virkemidler som kan benyttes til å påvirke sentrale trusselaktører, utenlandske arbeidstakere og oppdragsgivere og forbrukere. Summen av innsatsen skal gi effekt i form av et redusert handlingsrom for de kriminelle, redusert kriminalitet og øvrige samfunnseffekter som springer ut av det. Forventningsavklaring og samhandling mellom a-krimsentrene og linjene i valget av virkemidler og prioriteringer av aktører, kan være avgjørende for hvorvidt etatene oppnår ønskede effekter.<sup>86</sup>

Figur 4 Etatenes virkemidler oppsummert<sup>87</sup>



Det varierer hvordan etatenes virkemidler anvendes i samhandlingen mellom etatslinjene og sentrene, og variasjonen kan blant annet forklares med hvor raskt virkemidlene kan benyttes.

Arbeidstilsynets medarbeidere på a-krimsentret følger i hovedsak sakene selv, da etatens virkemidler og sanksjoner kan brukes umiddelbart, for eksempel stans ved fare for liv og helse. Oppfølging av saker med overtredelsesgebyr eller anmeldelse skjer med bistand fra etatens jurister som enten er i sentrene eller i linja.<sup>88</sup> Rollen til skatteetatens medarbeidere på a-krimsentrene beskrives til å ha en bistående og samhandlende rolle inn mot etatslinja, der ansatte i a-krimsentrene for eksempel er med på aksjoner

<sup>86</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2018)

<sup>87</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2018)

<sup>88</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021)



hos aktører som Skatteetaten parallelt gjennomfører bokettersyn hos. NAVs ansatte på a-krimsentrene følger opp om noen de treffer på aksjonene mottar stønader mens de arbeider i strid med vilkårene for stønaden. NAV følger også opp om det er uriktige opplysninger i Aa-registeret. I tillegg videreformidler vi informasjon om arbeidsmarkedstiltak i useriøse bedrifter til tiltaksenheter og de lokale NAV-kontorene. Politiets ansatte i a-krimsentrene jobber tett med egen etat, og det er i hovedsak etatslinjen som etterforsker a-krim saker som blir anmeldt av etatene, men etterforskningen av mindre saker kan skje på senteret. A-krim senteret i Oslo skiller seg fra de andre sentrene, ved å ha opprettet et a-krimavsnitt som skal behandle saker som kommer fra a-krim senteret, og som er samlokalisert med senteret. I tillegg er det en påtalejurist som delvis er lokalisert på senteret.

I Felles årsrapport 2021 vises en oversikt over noen av de tverretatlige aktivitetene i a-krimsentrene og etatenes linjer.<sup>89</sup> Her fokuseres det på gjennomførte aksjoner, kontroll av virksomheter og personer, tilsyn som har ført til vedtak om stans, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr og avdekkingskontroller. Etatenes rapporterer også om hovedaktiviteter per brukermål. Dette ble omtalt i kapittel 4.

Nedenfor gir vi nærmere beskrivelser av etatenes ulike virkemidler. Først beskriver vi administrative virkemidler, deretter virkemidler i straffespoet.

## 8.2 Administrative virkemidler





Et sentralt tiltak, særlig inn mot sentrale trusselaktører og utenlandske arbeidere, er tverretatlige kontroller, og er i mange tilfeller inngangen til bruk av ytterligere virkemidler. Kontrollene skal både avdekke og reagere på regelverksbrudd samt virke forebyggende. I kontrollene er gjerne virkemidlene som fører til sanksjoner med umiddelbar virkning mest effektive, for eksempel at arbeid blir stanset, at virksomheten mister oppdrag eller blir fratatt verdier. Noen av de sterkeste virkemidlene som etatene forvalter er tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, fastsettelse og sanksjoner som stanser aktivitet, anmeldelser, etterforskning og straffeforfølgelse. Sanksjoner som rammer økonomisk ses på som særlig effektive i arbeidet mot de sentrale trusselaktørene.

Som beskrevet i avsnittet over, varierer det fra etat til etat hvordan virkemidlene anvendes i samhandlingen mellom a-krimsentrene og linja.

Tabell 16 viser et utvalg av virkemidler som retter seg mot sentrale trusselaktører. Tabellen er tatt med for å illustrere at etatene til sammen forvalter en rekke virkemidler med overlappende eller ulikt formål og virkemåte. I vedlegg 3 (tabell V) fremstilles en total oversikt over alle virkemidlene mot sentrale trusselaktører.

<sup>89</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021b)

Tabell 16 Utvalg av virkemidler for å påvirke sentrale trusselaktører<sup>90</sup>

Virkemidler for å påvirke sentrale trusselaktører					
<b>TA VERDIER</b> (etablere krav)	avdekkingskontroll		★		
	etterberegning av skatt og avgift (forvaltningsvedtak)		★		
	bot (domfellelse)				
	foretaksstraff (domfellelse)				
	beslag (politiloven/påtalevedtak)				
	hefte (påtalevedtak)				
<b>TA VERDIER</b> (innføring av krav)	utlegg		★		
	arrest (midlertidig sikring)		★		
	medansvarlig				
	konkursbegjæring/anmodning		★		
	godskrivningsnekt		★		
	inndragning (domfellelse)				
<b>STANSE</b>	opphør av arbeidsmarkedstiltak				
	stans som pressmiddel				
	stans ved fare for liv og helse				
	stans av ulovlig virksomhet				
	stenging (serveringssteder)				
	beslag av kjøreseddel, pass mv				
<b>FRATA RETTIGHETER</b>	tap av løyve				
	tap av rettighet (behandler)				
	avslag, reduksjon eller opphør av ytelse (forvaltningsvedtak)				
	tilbakekall av tillatelse/bevilgning/godkjenning				
	inndragning av HMS kort		★		
	utvisning fra riket				
	rettighetstap (domfellelse)				
	begjære konkurskarantene				
begjære næringsforbud					
<b>HINDRE ORGANISERING OG KAMUFLERING</b>	riktig utstedelse av ID				
	riktig registrering i registrene				
<b>STRAFFE-FORFØLGE</b>	anmeldelse		★		
	fengselsstraff (domfellelse) (inkapasitering)				

Etatene har også en rekke virkemidler som retter seg mot utenlandske arbeidstakere og oppdragsgivere og forbrukere. Disse er av en litt annen karakter enn de som tas i bruk mot sentrale trusselaktører, og dreier seg i stor grad om ulike måter å informere og kommunisere med målgruppene på. Det er også slik at en viktig del av arbeidet inn mot utenlandske arbeidstakere innebærer kontrollvirksomhet. Tabeller med oversikt over etatenes virkemidler som rettes inn mot utenlandske arbeidstakere og oppdragsgivere og forbrukere fremstilles i vedlegg 3 (tabell VI og VII).

### 8.3 Straffesporet

Som det fremgår av Tabell 16 i kapittel 8.3, forvalter politi og påtalemyndighet virkemidler som gjør at det kan iverksettes etterforskning og straffeforfølgelse rettet mot sentrale trusselaktører. Politiet har en

<sup>90</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2018)

viktig rolle i oppfølgingen av arbeidet som finner sted på a-krimsentrene, dersom a-krimsentrene har saker som anmeldes.

Tabell 17 viser nøkkeltall for a-krimsentrenes aktiviteter i arbeidet mot sentrale trusselaktører. Tallene er hentet fra felles årsrapporter 2020 og 2021, og tabellen viser etatenes bruk av virkemidler og sanksjoner som omfatter anmeldelser, etterforskning og straffeforfølgelse.<sup>91</sup> Flere av forholdene som fremgår av tabellen kan være en del av én sak, og være knyttet til anmeldelser fra de øvrige etatene. Sammenlignbare tall er ikke oppgitt for 2019.

Tabell 17 Hovedaktiviteter og resultater mot sentrale trusselaktører og deres nettverk, identifisert av a-krimsentrene, 2020-2021

Etat	Aktiviteter	Resultater	2020	2021
			Antall	Antall
Politiet	Etterforskning og straffeforfølgelse	Anmeldte saker (forhold)	82	40 (75)
		Avgjorte saker (forhold)		29 (90)
		Henlagte saker (forhold)	29	23 (43)
		Pådomte saker (forhold)	4	2 (32)
		Forelegg/påtaleunntatelse (forhold)		2 (8)
		Annet, stillet i bero, saker (forhold)		2 (5)
		Saker (forhold) under etterforskning	34	93 (140)

I tillegg til aktiviteten i a-krimsentrene, har linjen i Skatteetaten fulgt opp trusselaktører som etaten selv har definert som sentrale, og som er oversendt fra a-krimsentret til linja. Slik vi tolker dette, dreier dette seg om saker som ikke inngår i a-krimsentrenes felles telling, da etatene har ulike forståelse av hva som er en sentralt trusselaktør og ikke. I 2021 resulterte dette i 111 lukkede avdekkingskontroller mot virksomheter eller personer, og fastsatte krav på om lag 47,4 millioner kroner. Legger man til sentrale trusselaktører som er identifisert i egen linje, har Skatteetaten samlet gjennomført 380 avdekkingskontroller i 2021. Dette har resultert i 46 anmeldelser og fastsatte krav på totalt 84,5 millioner kroner. Dette er fremstilt i Tabell 18.<sup>92</sup>

Tabell 18 Fastsatte krav av Skatteetatens lukkede avdekningskontroller i 2021 mot sentrale trusselaktører, identifisert gjennom a-krimsentrene og egen linje

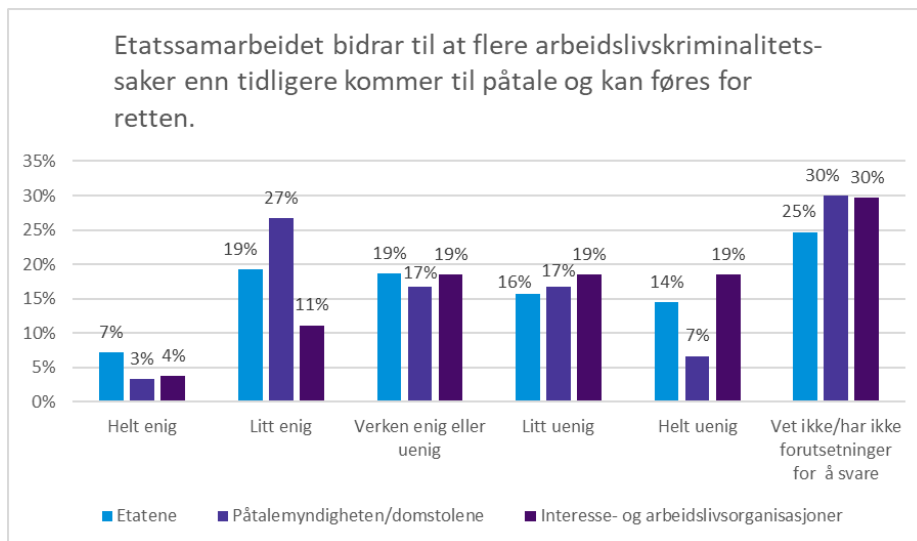
Skatteetaten	Resultater	Antall 2021	Fastsatte krav
Saker opprinnelse fra a-krimsentrene	Avdekningskontroller virksomheter	42	27 447 000
	Avdekningskontroller personer	69	
	Avdekningskontroller virksomheter	165	61 315 000
Saker opprinnelse a-krimsentrene og egen etat	Avdekningskontroller personer	215	23 202 000
	Anmeldelser	46	

Som Tabell 19 viser er 26 % av respondentene fra etatene, 30 % fra påtalemyndigheten/domstolene og 15 % fra interesse- og arbeidslivsorganisasjonene litt eller helt enig i at etatssamarbeid bidrar til at flere a-krim saker enn tidligere kommer til påtale og kan føres for retten. Videre er 30 % av respondentene fra etatene, 24 % fra påtalemyndigheten/domstolene og 38 % fra interesse- og arbeidslivsorganisasjonene litt eller helt uenig i dette.

<sup>91</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2020); Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021)

<sup>92</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021)

Tabell 19 Bruk av påtale som virkemiddel



Som Tabell 19 viser er 26 % av respondentene fra etatene, 30 % fra påtalemyndigheten/domstolene og 15 % fra interesse- og arbeidslivsorganisasjonene litt eller helt enig i at etatssamarbeid bidrar til at flere a-krimssaker enn tidligere kommer til påtale og kan føres for retten. Videre er 30 % av respondentene fra etatene, 24 % fra påtalemyndigheten/domstolene og 38 % fra interesse- og arbeidslivsorganisasjonene litt eller helt uenig i dette.

Ved å se nærmere på hva respondentene fra etatene har svart, så varierer det i hvilken grad det er enighet om påstanden. Av respondentene fra Arbeidstilsynet svarer kun 13 % at de er helt eller litt enig i at etatssamarbeidet bidrar til at flere saker enn tidligere kommer til påtale og kan føres for retten, og 42 % er helt eller litt uenig i påstanden. Respondenter fra NAV og Skatteetaten er mest enig i påstanden, hvorav henholdsvis 41 % og 36 % er enig i påstanden. Av respondentene fra politiet svarer 27 % at de er helt eller litt enige, og 30 % sier de er helt eller litt uenig.

Regnskapsførersaken er et eksempel på en case hvor straffesporet er benyttet som virkemiddel.

Tekstboks 6 Case studie: Regnskapsførersaken

## Regnskapsførersaken

En sak i straffesporet i Bergen. Samarbeid mellom politiet, Arbeidstilsynet, NAV kontroll, Skatteetaten og kemneren i linjen.

Saken omhandlet et nettverk av virksomheter mistenkt for systematisk fiktiv fakturering, skatteunndragelser og NAV-bedragerier. Virksomhetene (Avisbud) hadde de samme ansatte og samme regnskapsfører. Skatteetaten og NAV anmeldte saken høsten 2017. I desember 2017 ble det gjennomført en tverretattlig aksjon hvor 7 adresser i Bergensområdet ble ransaket og 10 personer ble siktet for fiktiv fakturering, skatteunndragelser og NAV-bedrageri.

Saken ble delt i to (NAV og skatt), og iverksett for seg selv. Den delen av saken som faller under Skatteetaten er var fremdeles under oppfølging når denne rapporten ble skrevet. I NAV-saken endte det med en rettskraftig dom for 6 av de domfelte, herunder regnskapsføreren. I tillegg ble 2 andre domfelt for heleri og hvitvasking.

Saken hadde høy prioritet, både hos påtalemyndigheten og politiet. I tillegg hadde politiet et tett samarbeid med NAV og skatteetaten gjennom hele etterforskningen og under rettssaken. Samarbeidet med skatteetatens spesialistmiljø på dataanalyse trekkes frem som viktig, da dette bidro til at man gjorde et stort databaseslag som ble analysert og sammenstilt. Prioriteten og samarbeidet trekkes frem som viktige suksessfaktorer for at saken endte med rettskraftige dommer.

Det trekkes frem at informasjonsdeling ikke var en utfordring i denne saken, da dette var en straffesak hvor linjesamarbeidet ble regulert av inngåtte samarbeidsavtaler.

## 8.4 Kapitteloppsummering

Etatene forvalter en rekke virkemidler. Gjennom etatssamarbeidet er disse tenkt å skulle virke sammen, slik at tilgjengelige ressurser benyttes mest mulig effektivt i etatenes a-krimarbeidet. Ut fra karakteren på virkemidlene som hver etat forvalter, varierer det i hvilken grad etatene kan iverksette tiltak umiddelbart, for eksempel i forbindelse med en kontroll, eller om etatene først og fremst kan bidra som del av en videre oppfølgingsprosess.

Det største spekteret av virkemidler retter seg inn mot sentrale trusselaktører. Virkemidlene som brukes inn mot utenlandske arbeidstakere og oppdragsgivere og forbrukere er mer begrenset i omfang, de handler i stor grad om å nå ut til målgruppene med informasjon, og etatenes kontakt med målgruppen avhenger også i større grad av samarbeid med organisasjoner som er tettere på arbeidslivet. Det er finnes lite informasjon eller analyser om effektiviteten av de forskjellige virkemidlene i forskjellige kontekster og mot forskjellige målgrupper.

De fleste virkemidlene som tas i bruk er administrative, for eksempel tilsyn, pålegg, gebyr mv. Politiet og påtalemyndighetene forvalter på sin side virkemidler som kan iverksettes etterforskning og straffeforfølgelse. Selv om etatene rapporterer på aktiviteter i henhold til virkemidlene som de forvalter og det vises til tall for etterforskning og straffeforfølgelse, gir ikke dataene grunnlag for å si noe om hvordan virkemidler og resultat henger sammen, eller hvordan resultatene bidrar til å nå målene som ligger til grunn for etatssamarbeidet som sådan, jamfør kapittel 4.

I neste kapittel ser vi nærmere på virkemiddelbruken i case-studiene.

# 9. Forskjeller i det operative samarbeidet

I dette kapitlet svarer vi på problemstilling 6: «I hvilken grad er det forskjeller i hvordan det operative etatssamarbeidet er organisert og følges opp lokalt?» Og underproblemstillingene:

- ✓ Hvilke forskjeller kan dokumenteres i de ulike områdene dekket av a-krimsentrene i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet?
- ✓ I hvilken grad kan forskjeller forklares med forskjeller i hvordan etatssamarbeidet er innrettet og utført?

Beskrivelsen tar i hovedsak utgangspunkt i årsrapportering, intervjuer og case-studiene. Vi fokuserer her på dagens situasjon og legger mindre vekt på forskjeller i de tidligere årene av etatssamarbeidet.

## 9.1 Observerte forskjeller

KPMG har ikke gjort en sammenlignende analyse av alle a-krimsentre. Vi har holdt intervju med flere medlemmer av a-krimsentrene i Bergen, Oslo og Bodø. Vi har videre intervjuet flere representanter fra RSG-er, samt flere som har deltatt i sakene som er dekket i våre seks case-studier.

Innen flere områder ser vi interessante forskjeller i tilnærminger og eksempler på innovasjon til etterfølgelse. Det er også forskjeller i hvordan styringsmodellen oppleves. De følgende punkt er spesielt relevante:

- ✓ Den reviderte styringsmodellen oppleves av de fleste som en forbedring av den forrige versjon. Organiseringen og rollefordelingen innen sentrene, virker imidlertid bedre tilpasset de større sentrene, mens noen av de mindre sentrene opplever at det blir «for mange bokser å fylle».
- ✓ Det er forskjeller i hvordan politiansatte i a-krimsentrene tolker presiseringer i paragraf 7 i politiloven, som sier at politi ikke har hjemmel til å delta på forvaltningskontroller. Mens politiet ved de fleste a-krimsentre tolker den relativt strengt og har sluttet å inkludere politi i kontroller, er det andre som anvender en videre tolkning, hvor medlemmer fra politiet i a-krimsentrene selv prioriterer kontrollgruppen. Det er også store forskjeller hvordan ledere i politiet tolker denne hjemmelen, hvor noen mener at den er helt klar på at politiet ikke har hjemmel til å delta på kontroller, mens andre mener at det er rom for å være «løsningorienterte».
- ✓ Det er store forskjeller i hvordan støtten fra den lokale koordineringsgruppen oppleves. Noen sentre rapporterer at medlemmer av LKG er godt forberedt og bidrar substansielt i planlegging, mens andre sier at verdien av faglige bidrag fra LKG er sterkt begrenset.
- ✓ Det er også store variasjoner i hvor nyttige de regionale styringsgruppene anses for å være. Flere understreker at den nye styringsmodellen har gitt RSG-ene en klarere rolle, og at de er viktige for å sikre forankring i etatenes ledelse. Samtidig er det store forskjeller i hvilken grad ledere prioriterer arbeidet i RSG. I følge styringsmodellen er en av oppgavene til RSG å sikre at «det foreligger en oversikt med prioritering av de mest sentrale trusselaktørene».<sup>93</sup> Det er ulik oppfatning blant RSG-medlemmer om hvordan denne skal etterleves.

<sup>93</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021a), side 29.

- ✓ Det er store variasjoner i støtten sentrene får fra linjen i etatene. Relevansen av kompetansen og funksjonen av LKG-medlemmer kan ha en betydning her, men kompetanse og posisjon i den enkelte sentermedlems etat er sannsynligvis enda viktigere.

Samtidig som a-krimssentrene har en lik organisering og struktur, viser intervjudata at a-krimssentrene jobber ulikt. En naturlig konsekvens av at sentrene tilpasser innsatsen sin etter lokale forhold er at sentrene har ulike prioriteringer. Samtidig viser intervjudata at sentrenes prioriteringer i liten grad ses i sammenheng. Som nevnt i kapittel 5.3 arbeider a-krimssentrene ofte i siloer, og utvikler egne metoder, maler og løsninger. Dette deles i liten grad, noe som pekes på som en utfordring da flere sentrale trusselaktører har virksomhet som dekker flere av a-krimssentrenes geografiske områder. En aksjon fra et a-krimssenter kan dermed stanse eller redusere en aktørs kapasitet i en region, mens kapasiteten i andre regioner ikke påvirkes. Dette viste seg i Blue Silence, hvor den sentrale trusselaktøren ikke lenger opererer i Nord-Norge, men fremdeles opererer i Sør-Norge. I denne forbindelsen er det relevant å påpeke at styringsmodellen gitt et uttrykkelig ansvar til RSG å følge opp dette og et ansvar til senterlederne å ta opp dette i sitt felles formaliserte samarbeidsforum. Som nevnt tidligere, er dette formaliserte samarbeidsforumet i liten grad brukt.

Som nevnt i kapittel 6.1.2 er det stor variasjon i a-krimssentrenes prioriteringer og vektning mellom kunnskap og kontroll. Dette har sammenheng med at sentrenes rolle i det samlede etatssamarbeidets måloppnåelse knyttet til de tre brukermålene oppleves å være uklart. Dette medfører at a-krimssentrene har ulike forståelser av mandatet sitt. Dette gjelder også LKG og RSG, som i ulik grad tar den strategiske rollen de er i tildelt i revidert i styringsmodell.

Som nevnt tidligere, er det lite i årsrapportene som trekker fram og vurderer forskjeller i hvordan etatssamarbeidet er satt sammen i forskjellige regioner, og i hvilken grad dette kan forklare forskjeller i måloppnåelse.

## 9.2 Case-studiene

Et av formålene med denne evalueringens bruk av case-studier er å få en mer detaljert innsikt i hva som kjennetegner gode prosesser. Metoden for utvalg var ganske enkelt at vi ba den enkelte etat å gi oss hva de mente var de vesentligste sakene de hadde gjennomført i de siste årene. Vi mottok omtrent 10 saker, og fra disse valgte vi ut de 6 sakene som fremsto som mest vesentlige, i forhold til omfang og relevans til målområdene for etatssamarbeidet, og for å få en bredde i type saker. Sakene har blitt beskrevet i tekstbokser i de tidligere kapitlene i denne rapporten.

Et overordnet funn relatert til case-studiene er at det er få eksempler på større operasjoner i de siste årene. Av casene er det tre som fremstår som vesentlige, definert som potensielt konkurransevridende og trusler mot den norsk samfunnsmodellen. Disse er:

- ✓ **Blue Silence** – A-krimssenteret i Bodø startet undersøkelser på et område de hadde identifisert til å ha høy risiko – fiskerinæringen, blant annet på bakgrunn av mottatte tips. Gjennom felles etterretning og aksjoner ved fiskebruk i Nordland oppdaget de systematisk utnyttelse av øst-europeiske arbeidere, noe som var tilrettelagt av et bemanningsbyrå. Gjennom virkemidler i forvaltningssporet og stor mediedekning fikk de redusert kapasiteten til trusselaktøren som avsluttet virksomheten i regionen (se tekstboks 2 i kapittel 5.3).
- ✓ **Verftsaken** – Det lokale etatssamarbeidet i Møre og Romsdal, som ikke dekkes av et a-krimssenter, mottok tips om utnyttelse av arbeidskraft ved verft i regionen. I tillegg hadde bransjen en særskilt risiko. Gjennom felles aksjoner mot verftene dokumenterte de grove brudd som hadde blitt begått av underleverandører til verftene, som brukte øst-europeisk arbeidskraft. Her også ble virkemidler i forvaltningssporet brukt, sammen med stor mediedekning. Aksjonen har bidratt til bedre kontroll fra verftenes side. Det er derimot ikke klart at trusselaktørene har fått sin kapasitet redusert, eller om de har justert sine metoder slik at overtredelser ikke kan oppdages like lett (se tekstboks 3 i kapittel 6.2).
- ✓ **Lønnskompensasjonssaken** – I forbindelse med de betydelige Corona-relaterte permitteringsordningene under pandemien ble det gjort en strategisk bestemmelse om at a-krimssamarbeidet skulle fokusere på muligheter for misbruk av ordningene. Skatteetaten oppdaget røde flagg i sine registerdata og rapporterte dette videre til NAV, som koblet på politiet.



Dette førte til flere dommer og erstatningskrav fra NAV på nesten 10 millioner kroner. Dette samarbeidet var mellom etatene i linjen, uten at a-krimssenteret var involvert, og ble gjennomført som et prosjekt (se tekstboks 1 i kapittel 5.2).

Som vi ser, har disse sakene vidt forskjellige kjennetegn. De dekker tre typer samarbeid, henholdsvis a-krimssenter, annet lokalt a-krimssamarbeid og etatssamarbeid i linjen. Videre var det forskjellige metoder bak beslutningen til å åpne sakene, henholdsvis bransjebaserte risikovurderinger og mottatte tips i Blue Silence og Verftsaken og strategiske beslutninger i lønnskompensasjonssaken.

Virkemiddelbruken varierer også. I de to første sakene, som angår bemanningsbyråer / underleverandører, ble kun virkemidler i forvaltningssporet brukt, mens i det siste var det en kombinasjon av forvaltnings- og straffesporet.

De tre andre casene har mindre omfang, men gir også verdifull innsikt i hva som er suksessfaktorer i operasjoner:

- ✓ **Kjøttssaken** – saken omhandlet en liten familiebedrift (kjøttbutikk) på Østlandet, mistenkt for bruk av ulovlig arbeidskraft og NAV-bedrageri. Saken ble gjennomført i straffesporet, med et nært samarbeid mellom politiet og NAV. De to siktede ble dømt til henholdsvis 10 og 11 måneders ubetinget fengsel for NAV-bedrageri på 1,7 millioner kroner (se tekstboks 4, kapittel 6.3.3).
- ✓ **Regnskapsførersaken** – saken omhandlet et nettverk av virksomheter innen avisbudsegmentet i Bergensområdet med samme regnskapsfører. Nettverket var mistenkt for systematisk fiktiv fakturering, skatteunndragelser og NAV-bedragerier. Saken ble gjennomført i straffesporet, med et nært samarbeid mellom politiet, skatteetaten og NAV. I NAV-saken knyttet til NAV-bedrageriet fikk 6 av de rettskraftige dommer. I tillegg ble 2 andre domfelt for heleri og hvitvasking (se tekstboks 6, kapittel 8.3).

Begge sakene er rettet mot mindre virksomheter/nettverk, og har et mindre omfang enn Blue Silence, verftsaken og lønnskompensasjonssaken. Tett samarbeid mellom politiet og kontrolletater gjennom hele etterforskningen og prioritering av saken fra både politi og påtalemyndighet var viktige suksessfaktorer i begge sakene.

Det sjette case-studiet er **OP Vrådal** (se tekstboks 5 i kapittel 6.4). I likhet med Blue Silence og Verftsaken har den med utnyttelse av øst-europeiske arbeidere å gjøre, denne gang i byggebransjen. Den startet som følge av et tips. Saken har ført til tvangsmulkt og en anmeldelse. Trusselaktøren er imidlertid fremdeles aktiv, og etterforskningen har stoppet opp, mye på grunn av manglende oppfølging i linjen. Dette er et eksempel på hvordan samhandlingen mellom linjene og mellom a-krimssenter og linje kan skape utfordringer for operasjoner.

Flere av sakene hadde problemer med deling av informasjon som del av etterretningen i sakene. Dette var spesielt tilfelle i OP Vrådal, men også i Blue Silence og Verftsaken. I de to sistnevnte sakene gjorde prosjektetablering informasjonsdeling lettere å håndtere. I saker som gikk i straffesporet, Lønnskompensasjonssaken og Kjøttssaken, var informasjonsdeling i liten grad opplevd som et problem, da politiet har hjemler til å innhente nødvendig informasjon for å belyse saken. Videre har NAV hjemmel til å dele opplysninger når det er nødvendig for å fremme sine oppgaver i forbindelse med anmeldelse og etterforskning av trygdebedragerier.

### 9.3 Kapitteloppsummering

Revidert styringsmodell har bidratt til en mer enhetlig organisering av a-krimssentrene, og innføringen av etterretningsdoktrinen har lagt felles føringer for hvordan sentrene skal innrette sitt arbeid. Samtidig er det variasjoner i hvordan sentrene tolker føringer om prioriteter og metode. Det er lite i de årlige rapportene som fanger opp hvordan a-krimssentrene tolker sitt oppdrag og hvilke utfordringer de opplever.

Case studiene viser innovasjon i planlegging, gjennomføring og oppfølging av operasjoner. Selv om informasjonsdeling og tilgang til tilstrekkelige ressurser er gjennomgående rapportert som utfordringer fra sentrene og linjene, viser case-studiene god bruk av virkemidler og tilgjengelige ressurser.

Prosjektorganisering står fram som en fellesnevner for de mest vellykkede aksjonene. Dersom politiet i tillegg kobles på og forplikter ressurser til oppfølging i straffespolet, etableres nødvendige hjemler for innsamling av informasjon til bevisføring.

Til slutt er det ett trekk som står klart fram fra sammenligningene gjort i dette kapitlet og rapporten forøvrig. Og det er at prosessene og resultatene er i stor grad personavhengige. Veldig mye avhenger av kompetansen til de som er involvert, og i hvilken grad de evner å sikre forpliktende samarbeid i egen etat og med de andre etatene.

# 10. Vurderinger

I våre vurderinger svarer vi ut problemstillingene samlet, i stedet for å ta de hver for seg. Vurdering av måloppnåelse er allerede delvis svart ut i kapittel 4, og vil bli gitt mer dybde gjennom de fleste vurderingene som legges fram her. De resterende problemstillingene er svart ut gjennom vår systematiske vurdering under temaene organisering, kunnskapsbygging og strategisk styring. Vi fant at dette var mer hensiktsmessig enn å svare ut hver enkelt problemstilling for seg, ettersom det er en stor grad av avhengighet mellom de forskjellige problemstillingene.

Etableringen av det formelle etatssamarbeidet var et nødvendig initiativ. Formaliseringen har lagt grunnen for en vesentlig innsats for å etablere et mer effektivt samarbeid mellom etatene. Dette er langt fra en ferdig prosess, men det er liten tvil om at man allerede har gjort vesentlige fremskritt. Selv om det fremdeles er vanskelig å måle effekten av innsatsen mot a-krim, har etatssamarbeidet gitt flere gode resultater. Vi starter dette kapitlet med en vurdering av resultatene og en analyse av hva som har vært de viktigste suksessfaktorene. Deretter legger vi fram forbedringspunkter som har kommet fram gjennom evalueringen.

## 10.1 Resultater av etatssamarbeidet

I perioden før etableringen av etatssamarbeidet var det mye oppmerksomhet rundt utfordringer med sosial dumping og kriminalitet i arbeidsmarkedet. Det vokste frem en forståelse for at utfordringene man stod overfor måtte løses med samarbeid på tvers av flere etater.

KPMG observerer at etableringen av det formelle etatssamarbeidet har bidratt til et mer effektivt samarbeid mellom etatene, som har hatt positive resultater på flere nivå:

1. **Etatssamarbeidet har styrket innsatsen mot a-krim på strategisk nivå.** Det er vår vurdering at etatssamarbeidet har bidratt til sterkere samordning og felles planlegging på regjeringsnivå, mellom departementene. Felles prioriteringer settes gjennom det sentrale samarbeidsforum (DSSF), og departementene gir felles føringer til etatene gjennom tildelingsbrevene hvert år. Dette har også bidratt til økt fokus på området.

Etatssamarbeidet startet under Solberg regjeringen, og det at den samme regjeringen satt gjennom de første seks årene av etatssamarbeidet kan ha bidratt til det stabile fokuset på a-krimarbeidet. Det er blandede signaler fra den nye regjeringen om dette fokuset vil fortsette. Vi kommer tilbake til dette senere i kapitlet.

2. **Etatssamarbeidet har bidratt til en mer effektiv samordning på operativt nivå.** Samlokaliseringen i a-krimsentrene har bidratt direkte til bedre samarbeid. Det å jobbe sammen daglig har gjort det lettere for ansatte fra forskjellige etater å forstå og tilpasse seg de andre etatenes forvaltningsområder og regelverk. Det har blitt lettere å samordne etatenes innsats gjennom de forskjellige stadiene av a-krimarbeidet, fra etterretning og planlegging til kontroll og oppfølging av saker.
3. **Etatssamarbeidet har gitt mer synlighet og oppmerksomhet rundt regjeringens innsats mot a-krim.** Dette gjelder spesielt oppmerksomheten rundt a-krimsentrenes arbeid i deres områder. Felles aksjoner og medieoppslag rundt sanksjoner og straffeforfølgning av trusselaktører har sannsynligvis hatt både en opplysende og preventiv effekt. Dette i seg selv er kanskje et av de mest vesentlige bidragene av a-krimsentrenes arbeid.
4. **Etatssamarbeidet har vært en grobunn for innovasjon.** Etatssamarbeidet har bragt fram flere vellykkede saker gjennom god bruk av forskjellige datakilder, aksjoner og effektiv bruk av sanksjoner. Disse gir gode eksempler på hvordan samarbeid på tvers av etatene kan bidra til utvikling av metoder for å avdekke og forfølge a-krim.

5. **Etatssamarbeidet har bidratt til verdifull og nødvendig reform i lovverk og hjemler som har vanskeliggjort effektivt samarbeid.** Gjennom det etablerte samarbeidet på nasjonalt nivå, har flere reformer i lover og forskrifter blitt gjennomført som fjerner mange av de største operative utfordringene når det gjelder deling og bruk av informasjon. Dette er arbeid som ville ha vært mye vanskeligere å gjennomføre uten det etablerte samarbeidet og støtte fra øvre politisk nivå.

Etatssamarbeidet har også bidratt til å sette fokus på kompleksitetene i arbeidet mot a-krim og utfordringene knyttet til at etater med ulike kulturer og hjemler/forvaltningsområder skal arbeide tverrfaglig innenfor et allerede krevende område.

Samtidig er det vanskelig å gi en konkret vurdering av måloppnåelse. Dette skyldes at datagrunnlaget ikke er tilstrekkelig. Etatenes felles årsrapporter om a-krimssamarbeidet konkluderer med en viss grad av måloppnåelse. Dette er basert på subjektive vurderinger fra etatene og egenvurderinger fra a-krimssentrene. Det som finnes av objektive indikatorer støtter ikke opp om årsrapportenes vurderinger. Statistikk viser ikke noen økning i antall siktelser eller forvaltningstiltak relatert til a-krim. Årsrapportenes statistikk viser at pengebeløp sikret gjennom arrest og utlegg har gått vesentlig ned i de siste årene. Det er lite som tyder på at årsaken til dette er at omfanget av a-krim er redusert.

## 10.2 Forbedringspunkter

Evalueringen finner flere grunnleggende forbedringspunkter i innretningen og gjennomføringen av etatssamarbeidet. Vi har gruppert disse under tre kategorier:

1. **Organiseringen** legger ikke til rette for et effektivt etatssamarbeid. Selv om modellen på papiret er satt opp for å legge til rette for etatssamarbeidet på alle nivå, har det i praksis fokusert sitt arbeid nesten utelukkende på samarbeidet i a-krimssentrene. Dette legger ikke til rette for godt samarbeid i linjene, og bidrar også til uklar grensedragning mellom senter og linjen.
2. **Kunnskapsbygging** er prioritert i regjeringens føringer for å sikre mer effektiv utnyttelse av etatenes virkemiddel. Etatssamarbeidet legger ikke godt til rette for systematisk innhenting og vurdering av virkemiddelbruken.
3. **Strategisk styring** er svak, delvis grunnet en mangel av styringsinformasjon som legger til rette for gode strategiske beslutninger. Føringer gitt på etats-nivå blir mer operative enn strategiske, mer om hva som skal gjøres, mindre om hvilke effekter dette er forventet å ha.

Nedenfor gir vi en nærmere beskrivelse av hver av forbedringspunktene observert i hver av disse kategoriene.

### 10.2.1 Organisering

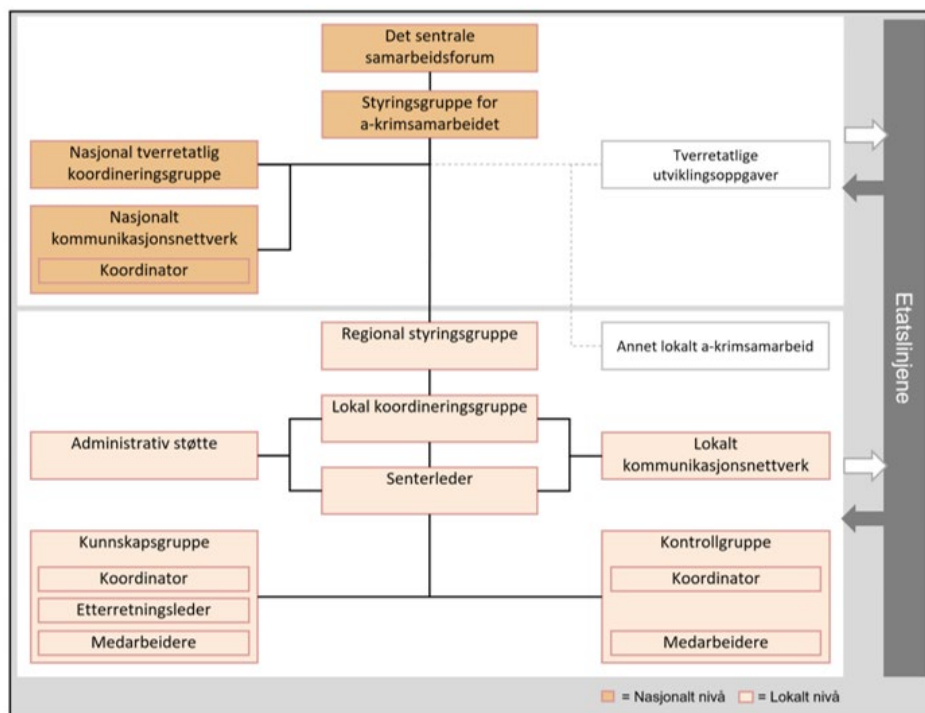
Det har blitt lagt ned mye arbeid i organiseringen av etatssamarbeidet. Dette arbeidet har i stor grad vært fokusert rundt organisering og styring av a-krimssentrene. En felles styringsmodell ble etablert i 2017, etter at de første sju a-krimssentrene hadde blitt etablert.<sup>94</sup> Denne styringsmodellen ble revidert i 2021, og har vært gjeldende fra januar 2022.<sup>95</sup>

Styringsmodellen har vært viktig for å sikre en enhetlig organisering av a-krimssentrene, men den har også en rekke utfordringer som er relatert til at sentrene ikke er egne juridiske enheter. Alle som jobber i sentrene er ansatt av sine respektive etater. Senterlederen har derfor ikke personalansvar for senteransatte (med mulig unntak av ansatte fra egen etat). Driftsmidler kommer også fra etatenes budsjetter. Alle bestemmelser som gjelder budsjett og personell må derfor avklares med de respektive etater. Planlegging og beslutningsprosesser fordrer avklaringer på minst to nivå over senteret, i lokal koordineringsgruppe (LKG) og regional styringsgruppe (RSG). Dette fører til relativt store transaksjonskostnader.

<sup>94</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten, Politiet (2017)

<sup>95</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021a)

Figur 5 Revidert felles styringsmodell



Transaksjonskostnadene rundt denne modellen samt fokuset som styringsmodellen har hatt i etatssamarbeidet, bør også sees i sammenheng med to elementer av etatssamarbeidet:

1. **A-krimsentrenes rolle er mer avgrenset enn man ofte får inntrykk av.** Spesielt når det gjelder målområde 1 – begrensningen av kapasitet og intensjon av sentrale trusselaktører – som alle styringsdokumenter understreker er hovedprioriteten i etatssamarbeidet. Nesten all innsats mot sentrale trusselaktører skjer i linja. Et unntak her er Arbeidstilsynet som gjør sine viktigste bidrag mot sentrale trusselaktører gjennom sentrene.
2. **Styringsmodellen forholder seg i liten grad til a-krimarbeid i linja.** Styringsorganene definert i modellen har liten befattning med koordinering av operativt etatssamarbeid i linja.

Flere respondenter har foreslått at en bedre løsning ville være å få plass en særlov for å gjøre a-krimsentrene til juridiske enheter med autonomi til å styre egne ansatte, planer og budsjetter. Dette vil også kunne løse flere hjemmelsutfordringer. En slik etablering vil derimot skape nye utfordringer - innsatsen mot a-krim vil trolig bli mer komplekst og fragmentert.

En annet svakhet ved hvordan LKG og RSG fungerer i praksis på lokalt og regionalt nivå, er at de i mindre grad anvendes for å følge opp etatssamarbeid som går i linjen utenfor a-krimsentrene. Også når det gjelder å sikre samarbeid mellom senter og linje i den enkelte etat, er ikke gruppene utnyttet på langt nær så mye som de kunne ha vært. Det er også lite formell kommunikasjon mellom det regionale og det nasjonale nivået.

Den samlede effekten av disse utfordringene er en ressurskrevende styringsmodell på lokalt og regionalt nivå, som i hovedsak fokuserer på arbeidet i a-krimsentrene. Mye av det øvrige arbeidet som foregår i linjen får et mindre fokus. A-krimsentrene på sin side, erfarer at de ikke får den støtten av linjene i etatene de forventer for blant annet å gjennomføre aksjoner mot trusselaktører.

Det er også lite kommunikasjon mellom det regionale og det nasjonale nivået. Den samlede effekten av dette er en transaksjonstung styringsmodell under nasjonalt nivå, som i hovedsak bare er opptatt av et avgrenset område av a-krimssatsningen, den som foregår i a-krimsentrene. A-krimsentrene på sin side,

opplever at de ikke får den støtten av linjene i etatene de forventer for å gjennomføre aksjoner mot trusselaktører.

Også på det nasjonale nivå er styringsgruppen først og fremst opptatt av a-krimsentrenes operative utfordringer. Dette inkluderer arbeid med hjemler for informasjonsdeling og utvikling av felles digitale verktøy. Dette arbeidet har tatt lang tid. En forskrift for informasjonsdeling har nylig blitt vedtatt, etter å ha vært under utredning og behandling i to år. Behovet for denne typen forskrifter har vært klart siden a-krimsentrene ble en del av den nasjonale a-krimstatsningen i 2015.

Akrim.no er et digitalt verktøy for a-krimsentrene. Dette verktøyet har vært under utvikling i flere år. Det er først nylig at verktøyet innarbeider analytiske funksjoner som kan benyttes for etterretning. Det er uavklart i hvilken grad politiet kan bruke dette verktøyet for deres arbeid med etterretning. Politiet har tilrettelagt for at de andre etatene skal kunne benytte seg av Inidicia (Kriminaletteretningsregisteret forvaltet av Kripos). Dette initiativet har ikke lyktes grunnet etatenes hjemmelsutfordringer.

Styringsgruppen på nasjonalt nivå har vært langt mindre fokusert på oppfølging av a-krimssamarbeid utenfor a-krimsentrene. Våre case-studier viser at mange av de beste eksemplene på effektivt etatssamarbeid tar plass utenfor a-krimsentrene. Den såkalte «Lønnskompensasjonssaken», som avdekket organisert misbruk av den midlertidige dagpengeytelsen under pandemien, er et eksempel på godt etatssamarbeid. Saken startet med at Skatteetaten avdekket mistenkelig aktivitet og sendte varsel til NAV, som deretter fulgte opp de aktuelle virksomhetene. Senere ble politiet involvert for videre etterforskning og straffeforfølgning. Dette førte til arrester, bøter og tilbakebetaling av ulike aktiva. Samarbeidet var organisert som et prosjekt og involverte ikke a-krimsentret. Det har ikke vært en prosess i etterkant for å dra lærdom fra organiseringen og gjennomføringen av denne saken.

Flere av de intervjuede i evalueringen har kommentert at prosessene i etatssamarbeidet for å koble etater i konkrete saker er i stor grad personavhengige. Vi ser også store variasjoner i hvordan a-krimsentrene og de forskjellige koordineringsgruppene lokalt og regionalt innretter seg. Og det er spesielt uklare rundt arbeidsfordeling og koblinger mellom a-krimsentre og linjen.

Et tilleggsmoment er at departementene ikke er synlige i styringsmodellen. Departementenes styring av etatene skjer i stor grad gjennom tildelingsbrev og årsrapporteringer. Skal dette fungere etter hensikten, forutsetter det at det iverksettes tiltak basert på utfordringene som fremkommer av rapporteringene. Etter vår vurdering fremgår det tydelig i etatenes årsrapporter, men også andre dokumenter som har blitt utarbeidet, at det er flere forhold som er til hinder for at etatssamarbeidet skal kunne gi ønskede synergier. Det kan også stilles spørsmål om årsrapporteringene er av et slikt innhold at det gir relevant styringsinformasjon til departementene. Datakvalitet er for eksempel ett forhold som er relevant å peke på i så måte. Utenom utarbeidelsen av tildelingsbrev og mottak av årsrapporter, er det ingen definert rolle for departementene. Så lenge at departementene ikke har reaksjoner til innhold i årsrapporter betyr dette at de ikke blir pådrivere for hurtigere beslutninger om nødvendig.

## 10.2.2 Kunnskapsbygging

Viktigheten av kunnskapsbygging i etatssamarbeidet kommer kanskje tydeligst frem i tildelingsbrevene til etatene fra 2017<sup>96</sup>, når felles styringsmodell ble innført:

*... Et viktig mål for myndighetssamarbeidet er bedre utnyttelse av etatenes virkemidler slik at de samlet gir best mulig effekt.*

*Etatene må sørge for at felles prioriteringer for innsatsen gjøres med utgangspunkt i analyser og kunnskap. Det nasjonale tverretatlige senteret for analyse og etterretning skal levere kunnskapsprodukter til etatene og det tverretatlige samarbeidet. Det forventes også at etatene felles operative innsats bidrar til en systematisk kunnskapsutvikling av hvordan omfanget av arbeidslivskriminaliteten utvikler seg og identifiserer nye kjennetegn ved denne kriminaliteten.*

Samarbeidet mellom etatene har gitt eksempler av innovasjon og utvikling av metoder for effektiv virkemiddelbruk. Organiseringen av etatssamarbeidet har derimot ikke lagt til rette for strukturert kunnskapsbygging om hva som er effektiv virkemiddelbruk. Til tross for det høye antallet grupper definert i styringsmodellen er det ingen som er dedikert til læring og erfaringsutveksling.

<sup>96</sup> Tildelingsbrev 2017 – Arbeidstilsynet. 06.01.2017

Styringsmodellen beskriver en tilnærming hvor kunnskapsbygging og læring er sentrale elementer i etatssamarbeidet. I praksis har det ikke fungert slik. Den årlige resultatrapporteringen bærer preg av et behov for å vise at a-krimarbeidet leverer resultater. Rapporterte data gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere i hvilken grad a-krimarbeidet bidrar til en reduksjon av a-krim. Årsrapportene inneholder ikke vurderinger av hvilke tiltak og sanksjoner som fungerer best.

Prosesser for erfaringsutveksling beskrevet i styringsmodellen har ikke fungert i praksis. Et flertall av respondentene på lokalt og regionalt nivå, sier at etablerte arenaer for kommunikasjon og læring på tvers blir i liten grad benyttet. Det er mye god innovasjon hva angår utvikling av metodikk, men det er liten grad av læring på tvers.

NTAES har i liten grad bidratt til operative spørsmål om virkemiddelbruk, gitt NTAES' begrensning i hjemmelsgrunnlag til å dele informasjon på aktørnivå. NTAES sine rapporter bidrar ikke til vurderinger av:

- Utvikling i omfang av a-krim
- Effektivitet av ulike virkemidler
- Hvilke innsatsområder bør prioriteres

Det er et gap mellom de overordnede analysene NTAES utarbeider og behovet for kunnskap om utviklingen av arbeidslivskriminalitet og effekten av forebyggingen og bekjempelsen.

NTAES har derimot demonstrert hva som kan oppnås ved effektiv bruk av tilgjengelig informasjon. I flere av senterets rapporter har de brukt registerdata fra etatene og andre offentlige registre for å gjøre en risikovurdering av personer som har blitt identifisert som mulige trusselaktører.<sup>97</sup> Denne informasjonen har blitt delt på et overordnet nivå, men på grunn av restriksjoner for å dele informasjon på personnivå, har denne analysen ikke blitt brukt i det operative arbeidet mot trusselaktører.

Det har vært overaskende lite vurderinger av hvordan denne typen analyse av registerdata kan bli brukt i arbeidet som gjøres på a-krimsentrene og i linja. Dette henger sammen med at IKT ikke har blitt prioritert i kunnskapsbygging og metodeutvikling. Budsjettet for IKT i etatssamarbeidet ligger på 10 millioner kr året (dette er for opplæring, anvendelse og utvikling av akrim.no), og det er ingen IKT kyndige/ansvarlige i noen av styrings-/koordineringsgruppene i etatssamarbeidet.

**Det manglende fokuset på kunnskapsbygging har ført til at det er lite systematisk kunnskap generert om hva som gjøres i a-krimsentrene og/eller i linja. Det er lite organisert læring generert fra innovasjon som gjøres forskjellige plasser. Resultatet av dette er at rapportering og dokumentasjon av virkemiddelbruken i liten grad gir nyttig styringsinformasjon.**

### 10.2.3 Strategisk styring

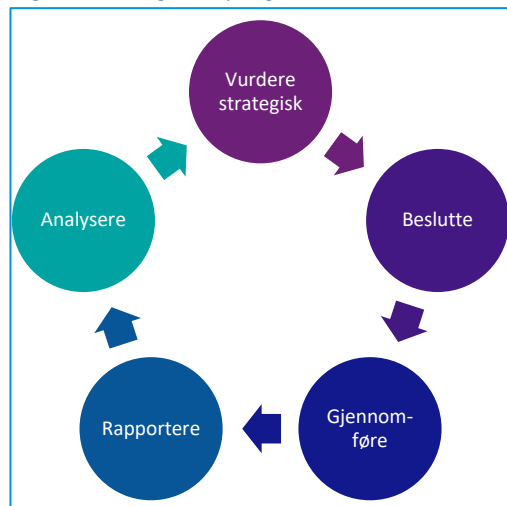
Svakhetene i organiseringen og kunnskapsbyggingen beskrevet ovenfor hindrer en effektiv strategisk styring av a-krimssamarbeidet. Styringen praktiseres i stor grad på et operativt nivå, hvor fokuset er på å finne løsninger på enkelte praktiske utfordringer.

<sup>97</sup> NTAES (2018), NTAES (2020), NTAES (2022b)



Strategisk styring avhenger av en innretning hvor man har en kontinuerlig prosess for **strategisk vurdering** av prioriteter, målområder og virkemidler. På basis av de strategiske føringene gjøres **operative** beslutninger som inkluderer måltall og budsjett. Dette blir så **gjennomført** og gjennomføringsansvarlige **rapporterer** tilbake om hva som har blitt gjort og resultater oppnådd. Informasjon rapportert blir så **analysert** og danner basis for en fortsatt **strategisk vurdering** av hvor man kan teste tidligere antakelser og prioriteringer slik at disse kan justeres.

Figur 6 Strategisk styring



Dette er en prosess KPMG ikke kan se følges i etatssamarbeidet. Styringsgruppen mangler nødvendig styringsinformasjon om trusselbildet og virkemiddelbruken.

**Diskusjoner i etablerte fora blir mer operative enn strategiske.** Dette gjelder å finne løsninger på operative utfordringer som hjemler, inkludert lover og forskrifter om deling av informasjon. Selv om det er klart at dette er svært viktige utfordringer, er det mer fokus på deling av informasjon, og mindre på hvilken og hvordan informasjonen brukes.

Som nevnt er styringsmodellen bygd opp rundt a-krimsentrene, men også her har fokuset vært på hvordan de skal organiseres og hvordan de skal innrette seg i henhold til etterretning og kontroll. Når det gjelder prioritering av oppdrag, hva som er mest effektiv virkemiddelbruk og hvordan de samordner seg med linjen i de forskjellige etatene, er ikke et klart tema i styringen av etatssamarbeidet. For å si det enkelt, det er overaskende lite diskusjon om hva a-krimsentrenes rolle skal være, og hva man forventer fra de når det gjelder måloppnåelse i henhold til a-krimstatsningens definerte mål.

Omfattende og krevende prosesser i a-krimssamarbeidet mangler en robust prosjektorganisering med klare planer og fordeling av ansvar. De mangler også tilstrekkelig klare problem- og behovsbeskrivelser. Dette inkluderer utarbeidelse og testing av a-kriminformasjonsforskriften, utvikling av akrim.no og planer om bruk av akrim.no og Indica. Det er store forventninger til den nye a-krimforskriften, men ingen klare planer for å teste i hvilken grad den vil løse problemene den har blitt designet for å løse. Det er også uklart i hvilken grad forskriften er relevant for politiet. Etatssamarbeidet har ikke etablert en plan for hvordan en kan nyttiggjøre seg av teknologi og bruk av registerdata på tvers av etatssamarbeidet.

Departementene har i styringen vært begrenset til overordnede føringer i den årlige budsjettprosessen rundt tildelingsbrevene til etatene. Dette i seg selv er nødvendigvis ikke problematisk, bortsett fra at de ikke har gjort en klar delegering av det strategiske ansvaret. Resultatet av denne typen klar mangel på ansvarsfordeling, både vertikalt og horisontalt, har kommet fram i evalueringens diskusjoner med etatene rundt den årlige resultatrapporteringen.

I flere diskusjoner med etatene har KPMG observert svakheter i den årlige resultatrapporteringen. Dette har inkludert et fokus på oppnådde resultater, uten systematiske vurderinger av hvordan resultater har blitt oppnådd og/eller vurderinger rundt virkemiddelbruken, og hva dette innebærer for fremtidige planer. Som svar på dette har flere i etatene vært enige i kritikken av årsrapporteringen, samtidig som det har blitt påpekt at det er denne typen rapportering som departementene etterspør, og om de vil ha en mer strategisk og analytisk rapportering, så må de gjøre dette tydeligere i sine bestillinger.

Dette tegner bildet av en situasjon hvor etatene mener overordnet strategisk ansvar ligger hos departementet, mens etatenes rolle er begrenset til det operative. Samtidig får ikke, eller etterspør ikke departementene, styringsinformasjon som setter dem i stand til å gjøre de nødvendige strategiske beslutningene.

Det som ikke har blitt fanget opp i den strategiske prosessen, som ligger i skjæringspunktet mellom strategisk og operativt nivå, er viktige spørsmål som avklaringer rundt rollen til sentrene, koblingen mellom sentrene og etatslinjene, samarbeid i linja utenom sentrene og, ikke minst, rollen til teknologi. Vi sier litt om hver av disse elementene i det følgende:

- **Rollen sentrene er tiltenkt i oppnåelsen av målene satt for etatssamarbeidet er uklar.** Styringssignaler sier at målområde 1, redusert kapasitet for sentrale trusselaktører, er øverste prioritet i etatssamarbeidet. Samtidig er det klart for alle at a-krimsentrene ikke har kapasitet til å forfølge de største trusselaktørene. I den grad a-krimsentrene er involvert i identifisering av sentrale trusselaktører, så blir disse sakene sendt videre til linja. Når det gjelder målområde 2, utenlandske arbeidstakere, når a-krimsentrene ut til disse gjennom flere av kontrollene de prioriterer, men har lite kontakt utover dette. A-krimsentrene kan være vanskelig å komme i kontakt med for publikum, uten egne nettsider, telefon, postadresse eller organisasjonsnummer. Kontakt etableres ofte gjennom linja, og mye av opplysningsarbeidet går gjennom SUA, som ikke er koblet opp mot sentrene.

Når det gjelder målområde 3, har a-krimsentrene noe kontakt med næringslivsorganisasjoner og bedrifter, men utover dette er det viktigste virkemiddelet at medieomtale av kontrollaksjoner skal gi signaler og bidra til økt bevissthet hos oppdragsgivere og forbrukere. Styringssignaler gitt til a-krimsentrene under den reviderte styringsmodellen fokuserer på organiseringen i kunnskaps- og kontrollgrupper, men sier lite om hva sentrene skal fokusere på og/eller hvilke faktorer som ligger til grunn for en prioritering.

- **Koblingen mellom sentrene og deres arbeidsfordeling med ressurser som jobber i etatenes linje er ikke klart definert.** Den reviderte styringsmodellen tar for seg etatenes styring av sentrene, men sier ikke noe om hvordan ressurser i linja støtter sentrene, eller hva arbeidsfordelingen mellom sentrene og linja er. Dette behøver ikke være et problem når arbeidsfordelingen blir tilfredsstillende avklart i enkelte saker, men det gjør rollefordelingen mer uforutsigbar, og gir sentrene begrenset oversikt over hvilken støtte de kan forvente fra ressurser i linja. Som vi ser fra OP Vrådal-saken kan det bety at en sak ganske enkelt stopper opp.
- **Den reviderte styringsmodellen, som den er operasjonalisert, gir ikke en tilstrekkelig dekning av etatssamarbeidet i linjen**<sup>98</sup> Dette betyr at rapporteringen gjennom etatssamarbeidet til en stor grad ikke dekker det som skjer i linjen, selv om det er samarbeid mellom etatene. Mye faller dermed utenom og viktige momenter tas ikke inn i det som burde være strategiske vurderinger i samarbeidet. Et godt eksempel på dette er Lønnskompensasjonssaken, ett av de tre klart mest vesentlige casene som etatene selv har valgt ut for evalueringen. Denne saken startet i 2020 og fortsatte inn i 2021. Likevel blir samarbeidet relatert til denne saken bare diskutert på et overordnet nivå i Felles årsrapporter for 2020 og 2021.<sup>99</sup> Årsrapportene bygger i hovedsak på årsrapportene fra a-krimsentrene og lokalt a-krimssamarbeid i regioner som ikke er dekket av a-krimsentrene. A-krimsentrenes rapporter samles av de respektive RSG'ene og rapporteres til NTKG, mens lokalt samarbeid i regioner som ikke dekkes av a-krimsentrene, rapporterer direkte til NTKG, som sammenstiller årsrapporten. En sak som ikke involverer a-krimsentrene faller derfor lett under radaren i RSG'enes årsrapportering. Lønnskompensasjonssaken er et godt eksempel på en risikobasert tilnærming hvor registerdata er brukt for å identifisere mulige trusselaktører. Samarbeidet mellom Skatteetaten, NAV og Politiet ble organisert på en måte som muliggjorde en effektiv behandling av saken. Det at dette ikke ble rapportert i noen detalj i årsrapportene er slående. KPMG har etterspurt analyser av saken og metodene som ble brukt, men så langt vi kan se, har ingen av forane etablert i den reviderte styringsmodellen vurdert metoden og om det er læringspunkter som kan anvendes av andre.
- **Ingen av de sentrale gruppene på nasjonalt nivå i revidert styringsmodell har bruk av teknologi som hovedprioritet.** Som vi ser fra lønnskompensasjonssaken og flere av NTAES sine analyser ligger det et betydelig potensiale for langt mer effektive risikovurderinger med en mer systematisk anvendelse av tilgjengelige registerdata. Dette kan etterhvert bli gjort mulig gjennom nye analysefunksjoner i akrim.no, men rekkevidden av en slik analyse er fremdeles uklar, og det har tatt lang tid å komme dit man er i dag. Dette arbeidet har blitt delegert til et tverretattlig forretningssteam styrt fra Skatteetaten. Det årlige budsjettet har vært 10 millioner de siste årene, og økes til 12 millioner med etableringen av det nye a-krimssenteret i Alta. Av

<sup>98</sup> Her ser vi bort i fra lokale a-krimssamarbeid etablert i regioner hvor det ikke er a-krimsentrene. Dette samarbeidet har likhetstrekk med a-krimsentrene, ettersom de dekkes av et RSG, og rapporterer på lik linje med a-krimsentrene i den årlige rapporteringen.

<sup>99</sup> Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2020a), Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021b)

budsjettet går 60 % til drift av akrim.no og 40 % til utvikling. Forretningsteamet er ikke representert i noen av de nasjonale gruppene i etatssamarbeidet. Videre er det ingen i disse gruppene som har teknologi som hovedkompetanse.

Den reviderte styringsmodellen har bare vært operativ siden januar 2022. Det er også andre tiltak som kan styrke styringen av etatssamarbeidet som er under gjennomføring, som etatenes oppfølging av DFØs evaluering av NTAES. Vi mener derimot at de aller fleste svakhetene trukket frem i evalueringens vurderinger vil fortsette å være til stede med mindre vesentlige forandringer vedtas og gjennomføres.

# 11. Anbefalinger

Som beskrevet i forrige kapittel, har etatssamarbeidet bidratt til mange nyvinninger. A-krimsentrene har blitt en synlig spydspiss i etatenes arbeid mot a-krim, en ny forskrift for informasjonsdeling legger grunnen for et mer effektivt samarbeid, og det har vært flere saker som viser hvordan sentrale trusselaktører kan få sin kapasitet og intensjon redusert. Samtidig har evaluering påpekt en rekke systemiske svakheter, som vi har gruppert under overskriftene organisering, kunnskap og strategisk styring.

I dette avsluttende kapitlet gir KPMG anbefalinger for hvordan etatssamarbeidet kan styrkes og innsatsen mot a-krim blitt gjort mer effektivt. Vi legger frem 11 anbefalinger som KPMG vurderer til å være nødvendige for å legge bedre til rette for effektivitet og måloppnåelse. Tiltakene retter seg mot de tre områdene som vi har identifisert som forbedringspunkter, det vil si organisering, kunnskap og strategisk styring.

## Organisering

### **Anbefaling 1: Sikre at styringsmodellens organisering favner hele spekteret av samarbeidet, både i linjen og gjennom a-krimsentrene**

Den eksisterende innretningen av etatssamarbeidets styringsmodell er bygd opp rundt behovet for å tilrettelegge arbeidet til a-krimsentrene. Selv om dette ikke er den uttalte hensikten med modellen, så viser denne evalueringen at det er slik det virker i praksis. Dette legger ikke til rette for en tilfredsstillende koordinering av etatssamarbeidet på alle nivå.

Det er derfor behov for en recalibrering av innretningen av samarbeidet som oppfyller målet om å støtte etatenes samarbeid på alle nivå, både i linjen, mellom linjen og a-krimsentrene og gjennom a-krimsentrene. Et forslag til hvordan dette kan gjøres er å snu perspektivet. Dagens styringsmodell tar utgangspunkt i a-krimsentrene og deres behov for støtte i linja i hvert trinn videre oppover. Hvis etatene tar utgangspunkt i arbeidet i egne organisasjoner og jobber seg «nedover» til a-krimsentrene, kan det bidra til å finne løsninger som sikrer samarbeid på alle nivå.

Dette kan inkludere:

- **En fortsettelse av Styringsgruppen**, lik dagens innretning, men med en tydeligere føring om at målet til etatssamarbeidet er å utvikle og støtte modaliteter for samarbeid på alle nivå.
- **RSG bør i større grad tilrettelegge for et bredere samarbeid på tvers av etatene.** Dette krever ikke en revisjon av styringsmodellen ettersom dette allerede er inkludert i mandatet. Det vil også være fordelaktig å sikre enhetlig dekning av hele landet ved å gi lik status til etatssamarbeid i regioner hvor det ikke er a-krimsentre.
- **Tilrettelegge for tettere kommunikasjonen mellom regionalt og nasjonalt nivå.** Vurder om det er behov for ny kontaktflater og/eller fora, eller om eksisterende fora og kanaler kan brukes for styrket kommunikasjon.

Det understrekes igjen at fokuset her må være på hele spektret av etatssamarbeidet mot a-krim, og ikke bare på a-krimsentrenes arbeid.

### **Anbefaling 2: Klargjør a-krimsentrenes mandat og arbeidsfordeling mellom sentrene og linjen**

Det er et behov for å tydeliggjøre hva sentrenes rolle er i a-krimarbeidet. A-krimsentrene er til en stor grad avhengig av linjen for sitt arbeide, spesielt for oppfølging av saker mot identifisert trusselaktører. Det bør til en langt større grad enn i dag settes i system hvordan sentrene og linjen arbeider sammen. Dette kan inkludere følgende tiltak:

- **En klarere definering av a-krimsentrenes prioriterte oppgaver og fokusområder.** Dette vil legge til rette for en mer enhetlig tilnærming og gjøre det klarere for sentrene hva de bør prioritere.
- **Avklaring av arbeidsfordelingene innenfor hver enkelt etat mellom sentrene og linjen.**

Disse avklaringene vil gi en mer effektiv rolle for lokale koordineringsgrupper og regionale styringsgrupper. De vil nå være bedre utrustet til å legge til rette for et samarbeid på tvers av linjene hvor hovedprioriteten er bekjempelse av a-krim. Ved å se linje og senter i sammenheng kan man oppnå bedre planlegging og fordeling av oppgaver. Kunnskapsgruppen vil bli mer integrert i linjene i de forskjellige etatene, slik at de kan gi mer direkte bidrag til den enkelte etats risikovurdering. Og overføringen av saker til linja kan bli mer sømløs, både fra kunnskaps- og kontrollgruppa. Kontrollgruppa, for eksempel gjennom akrim.no, kan da også dele data samlet inn gjennom en kontroll med personer i linja som kan ha interesse av saken, og som kan bli involvert i oppfølging.

I et slikt scenario vil det være enklere å definere hvilke områder som alle a-krimsentre bør dekke, hvilke områder de kan dekke, og hvilke områder som er best tatt i linja i de forskjellige etatene.

### Anbefaling 3: Avklar politiets rolle i sentrene

Det er et behov for en avklaring av politiets rolle i a-krimsentrene. Dette bør inkludere det følgende:

- **Klargjør politiets hjemler for å deltakelse i kontroll-gruppen ved a-krimsentrene:** Dette bør også være førende for typen kompetanse som blir brukt for kriterier i valg av politi for å bli plassert ved a-krimsentrene.
- **Utred grunnlaget for politiets deltakelse i kunnskapsbygging ved a-krimsentrene.** Politiets krimaletterretning må ta utgangspunkt i politiregisterloven uavhengig om den skjer i linjene eller ved a-krimsentrene. I styringsmodellen er det lagt til rette for at kunnskapsbygging skal kunne skje på politiets hjemler og under politiets ledelse (etterrettingsleder) med påtalestyring fra linjen. Det gjenstår fortsatt likevel avklaringer hos samarbeidende etater hvorvidt de vil delta i kunnskapsbygging i tråd med dette.
- **Avklar hvordan kunnskapsbygging og bruk av delte opplysninger på grunnlag av a-kriminformasjonsforskriften skal gjennomføres ved bruk av felles IKT-system/akrim.no,** hvor det ikke kan bygges krimaletterretning på samme måte som innenfor politiet.

Disse avklaringene er nødvendige for å sikre en enhetlig og effektiv innretning av a-krimsentrene.

### Anbefaling 4: Mer systematisk bruk av prosjektorganisering

Evalueringen finner at flere av de mest vellykkede etterforskninger og aksjoner har blitt organisert som prosjekter. Prosjektorganisering har vært et effektivt redskap for å sikre et *bindende* samarbeid, hvor deltakende etater *forplikter* seg til å gjøre ressurser tilgjengelige for oppfølging av saker. Det anbefales at:

- **Rutiner og maler for prosjektorganisering utarbeides for bruk i a-krim samarbeidet**

Bruk av prosjekter mellom a-krimsentre og linje, og også mellom etatene i linja, kan gi en bedre og mer forutsigbar planlegging og gjennomføring av tiltak.

### Anbefaling 5: Styrke fora for informasjonsutveksling og samarbeid med ikke-statlige aktører

Det ligger et utnyttet potensiale i tettere samarbeid og dialog med interessenter som jobber tett på ofre for arbeidslivskriminalitet. Etatene viderefremidler i mange tilfeller tips og varslinger til a-krimsentrene, men organisasjonene som tipser får i liten grad tilbakemelding eller oppfølging. Større grad av involvering og dialog med interessenter som for eksempel Fairplay Bygg, Caritas, Bymisjonen og så videre, kan danne grunnlag for bedre informasjonsinnsamling, samt etablere informantnettverk ut mot trusselaktørene, via deres ofre: migrantarbeidere og andre sårbare arbeidstakergrupper.

Følgende tiltak er anbefalt:

- **Utarbeid plan for samarbeid og dialog med ikke-statlige aktører som jobber tett på ofre for arbeidslivskriminalitet.** Denne planen bør utvikles i samarbeid med organisasjonene.
- **Det bør vurderes å opprette et kontaktpunkt for dette formålet i a-krimsentrene.** Videre bør det vurderes å gi a-krimsentrene «nettside, telefonnummer og postboks», slik at de er lettere tilgjengelige for ikke-statlige aktører.

Informasjon delt av a-krimsentrene med ikke-statlige aktører må selvfølgelig være i henhold til hjemler for informasjonsdeling.

## Kunnskapsutvikling

### Anbefaling 6 Styrke resultatrapporteringen

Årsrapporteringen, slik den er organisert per i dag, gir ikke en god og objektiv fremstilling av resultater som kan brukes for å dokumentere måloppnåelse. Den gir heller ikke grunnlag for å kartlegge risikobildet.

For å legge til rette for en resultatrapportering som i større grad gir nyttig styringsinformasjon anbefales det at følgende grep tas:

- **Rapporteringen bør gi en bedre oversikt av aktiviteter, saker, virkemiddelbruk og resultater, som gir et dekkende bildet arbeidet utført i etatssamarbeidet.**
- **Rapporteringen bør også inkludere a-krimsentrenes og etatenes vurdering av hva som har vært suksessfaktorer og hva som er de største utfordringene i etatssamarbeidet mot a-krim.** Dette bør inkludere en vurdering av spesielt relevante tema som hjemler, muligheter og barrierer for informasjonsdeling, akrim.no, Indicia og nytten av analytiske rapporter fra NTAES.
- **Rapportene bør så langt som mulig kunne sammenstilles fra data generert i etatssamarbeidet, enten gjennom akrim.no, eller et annet program utviklet for denne bruken.** Det vil gi muligheter for enklere og mer nøyaktig rapportering.

Rapportene sammenstilles lokalt av RSG-ene og sendes til Tverretatlig .

### Anbefaling 7 NTAES bør gis et samlet mandat for strategisk og operativ analyse

NTAES har en unik mulighet til å gjøre analyser av trusselbilder og sørge for faglighet og kontinuitet i analyse og rapportering på a-krim. En svakhet med bruken av NTAES så langt er at de har vært helt frakoblet det operative planet, så som analyser av effekt og effektivitet av forskjellige typer virkemiddel.

Det anbefales at NTAES blir tildelt en tydeligere strategisk rolle i kunnskapsbyggingen rundt a-krim og økonomisk kriminalitet. Dette vil inkludere at NTAES:

- **Gjør en årlig vurdering av omfang og utvikling av a-krim og økonomisk kriminalitet i Norge.** Dette kan kombineres med den årlige resultatrapporteringen.
- **Vurderer effekt og effektivitet av virkemiddelbruk i innsatsen mot a-krim og økonomisk kriminalitet.**

Det er også relevant å nevne at NTAES ikke er dekket av den nye forskriften for informasjonsdeling. Det bør prioriteres å gjøre de nødvendige regelendringene for at NTAES kan dele informasjon på aktørnivå med etatene, a-krimsentrene og relevante offentlige etater i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet. Det vil være uheldig om det tar flere år å utrede det.

KPMG anbefaler videre at NTAES sitt ressursgrunnlag styrkes for å sikre tilstrekkelig gjennomføringskapasitet. Dette innebærer også at analyseressurser som fristilles til NTAES fra de ulike etatene står faglig sett nærmere hverandre, enn de gjør i dag. Dette kan i en viss grad gjøres innenfor eksisterende rammer, ved at de får tilført ressurser som nå jobber med tiltak som er anbefalt overført til NTAES. Dette inkluderer ressursene nå tildelt den tverretatlige analysegruppen for effektmåling.



## Anbefaling 8 Styrke IKT for systematisk bruk av registerdata i risikoanalyser og etterforskning

Lønnskompensasjonssaken demonstrerer verdien av systematisk bruk av registerdata for å gjøre risikovurderinger og etterretning. Dette er sannsynligvis det området hvor det er mest å hente i å effektivisere arbeidet mot a-krim og økonomisk kriminalitet. Som observert i våre vurderinger, er det lite fokus på dette i etatssamarbeidet.

For å styrke bruken av registerdata og generelt bedre bruk av IKT anbefales:

- **IKT-utvikling bør prioriteres i budsjettprosessen og tildeles ytterligere midler for å kjøpe eksterne analyseressurser**
- **Sikre tilstrekkelig opplæring for a-krimsentrene for bruk av Power BI funksjonen i akrim.no**
- **Videreutvikling av akrim.no basert på erfaringer med bruken og muligheter identifisert**
- **Sikre at akrim.no er tilgjengelig for lokalt a-krim samarbeid utenom sentrene og annet arbeid i linja. Det er også viktig at a-krim.no kan brukes av NTAES.**
- **Etabler en tverretattlig gruppe for IKT. Gruppen vil ha ansvar for å følge opp videre utvikling av akrim.no, tilrettelegging for bruk av Indicia og andre eksisterende eller nye IKT-tiltak.** Denne gruppa bør også være representert i styringsgruppen. Hvis etatene ikke har ressurser med relevant IKT kompetanse for deltakelse i dette teamet bør de skaffe eksterne ressurser.
- **Videre utvikling for bruk av registerdata i a-krim samarbeidet (se tekstboks for forslag)<sup>100</sup>**

Tekstboks 7 Forslag til metoder for bruk av registerdata i a-krim samarbeidet

Eksempler på metoder for bruk av registerdata i bekjempelse av a-krim:

- Sikre en mer enhetlig registrering og koding av kontrollhandlingene i Skatteetatens avdekkingskontroller, slik at like tilfeller registreres likt.
- Bruke mer aktivt informasjonen fra de mest relevante kontrollartene i a-krim arbeidet for å utføre statistiske analyser og eventuelt utvikle prediktive modeller. Utvalgsskjevhet i de risikobaserte kontrollene kan korrigeres gjennom Two-Stage Heckmans metode, slik Skatteetaten og andre skatteadministrasjoner har erfaring med.
- Trekke lærdom av skatteetatens (randomiserte) kunnskapskontroller på lønnsområdet. Nærmere 2000 tilfeldige kontroller av virksomheter i risikozonen for a-krim ble gjennomført i 2018. Som del av en doktorgradsavhandling nylig levert ved NHH, er det blant annet utviklet en prediktiv modell basert på disse, representative kontrollene.
- Bruke registerdata, særlig rapporteringssyklusen i a-meldingen, som gir mye relevant informasjon om sentrale bevegelser i virksomhetene (antall ansatte, arbeidsgiveravgift mm).
- I den grad det er mulig vil straffesaksregisteret (Strasak) også kunne gi relevant informasjon om a-krim saker der man kan få mer kunnskap om hendelser og modus.

## Strategisk styring

### Anbefaling 9: Legge til rette for styring som er kunnskaps- og risikobasert

Det er et sterkt behov for å styrke den strategiske styringen av etatssamarbeidet. Det er spesielt viktig at styringen er kunnskaps- og risikobasert. Tiltakene i de tidligere anbefalingene vil legge til rette for styrket styring gjennom en klarere organisering og vesentlig styrking av kunnskapsgrunnlaget presentert i tilgjengelig styringsinformasjon.

<sup>100</sup> Doktoravhandlingen referert i tekstboks publiseres i 2023. Den første artikkelen i avhandlingen er publisert i Samfunnsøkonomen nr. 1 2022: [Samfunnsøkonomen-2022-1.pdf](#)



For å sikre at disse forbedringene omsettes i sterkere strategisk styring anbefales det følgende:

- **Anvend prinsipper for porteføljestyring** for å legge til rette for en mer effektiv og risikobasert styring.<sup>101</sup> En porteføljestyringstilnærming er også nyttig for å sikre finansiering fra eierdepartementene ved behov hvor sannsynlig avkastning på investeringen kan dokumenteres (dette kan være særlig relevant når det gjelder utvikling av digitale verktøy). Styringen bør også ha som mål å legge til rette for en prioritering, både på etats- departementsnivå som er datastyrt og bygger på tilgjengelig kunnskap.
- **Styringsgruppen fortsetter i sin nåværende rolle med ansvar for måloppnåelse i det tverretatlige a-krimssamarbeidet.** Styringsgruppen anbefales å ta en mer strategisk rolle enn det som har vært tidligere praktisert. Gruppens viktigste oppgaver bør være
  - Vurdering av måloppnåelse ut som vist i årsrapporten.
  - Årlig oppfølging og rapportering opp mot handlingsplan(er).
  - Prioritering av innsatsområder, planlegging og budsjettering.
  - Arbeidsoppgaver definert av Styringsgruppen bør delegeres til, eksisterende eller nye, tverretatlige grupper eller team. Disse bør rapportere tilbake til Styringsgruppen i henhold til vedtatte prosjektplaner.
  - Det kan med fordel brukes en agil tilnærming i utprøving av hypoteser / modeller for ny eller forbedrede tilnærminger / metoder.<sup>102</sup>
  - Oppfølging av prosjekt og / eller grupper.

Dette vil gi et tydeligere skille mellom Styringsgruppens *strategiske ansvar* for prioritering og oppfølging, og det *operative ansvaret* for oppgaveløsning som kan delegeres til grupper og / eller team.

- **Nasjonal Tverretatlig Koordineringsgruppe fortsetter i sin nåværende rolle som sekretariat til Styringsgruppen.** Dette vil fortsatt inkludere oppgavene definert i Styringsmodellen. I tillegg bør NTKG også samle rapporter fra grupper og prosjekter for sammenstilling i årlige rapporter mot handlingsplanen for Styringsgruppen. NTKG må ta ansvar for å legge til rette for Styringsgruppens beslutninger om strategi og prioritering på tvers av samarbeidet.
- **Prosesser, regelverk og teknologi er tema som sees i sammenheng, og vurderes / prioriteres for å gi størst mulig effekt.**

Det understrekes igjen at fokuset her må være på hele spektret av etatssamarbeidet mot a-krim, og ikke bare på a-krimsentrenes arbeid.

### **Anbefaling 10: Klargjør fordeling av strategisk ansvar mellom departement og etater**

Dagens system er innrettet slik at strategiske føringer i mål- og resultatstyringen er satt på departementsnivå. Dette er utfordrende i dagens kontekst hvor departementene mangler nødvendig styringsinformasjon. Det anbefales at departementene tar en avveining og en tydelig avgjørelse av hva deres strategiske rolle og ansvar er:

- **Om departementene vil fortsette å ha det overordnede ansvar som dagens modell tilsier, bør de sikre at de har tilstrekkelig god styringsinformasjon.** Hvis de skal ta de overordnede strategiske valgene, må de ha et godt nok kunnskapsgrunnlag til å ta beslutninger: Det har de

<sup>101</sup> DSBs «Nasjonal styringsmodell for nød- og beredskapskommunikasjon», og Direktoratet for e-helse sin modell for «Nasjonal rådsmodell for e-helse porteføljestyring» er relevante eksempler på porteføljestyring.

<sup>102</sup> En agil tilnærming vil si at når man møter på utfordringer eller usikkerhet rundt deler av et prosjekt, bør man prøve noe man tror vil fungere, deretter får tilbakemeldinger på dette og til slutt tilpasse utførelsen ut ifra hvilke tilbakemeldinger man har fått.

ikke i dag. Dette vil si at de bør sikre at de bestiller nødvendig styringsinformasjon. Et forslag til hvordan dette kan løses ligger i anbefaling.

Det vil også bety at departementene må ha tilstrekkelig ressurser for å behandle informasjonen. Det er utenfor mandatet til denne evalueringen å vurdere departementenes kapasitet, men denne synes ujevn, med spesielt lite kapasitet allokert til dette formålet i Justis- og beredskapsdepartementet.

- **Om departementene ikke har mulighet til å sikre at de har tilstrekkelig kapasitet og informasjon til å fortsette på dagens nivå av strategisk styring, bør de eksplisitt delegerer dette ansvaret til etatene.** Dette vil innebære at etatene får i ansvar å sikre at rapporteringen til departementene gir en klar oversikt av årlige mål, og adekvat rapportering på forrige års mål, samt anbefalinger til budsjett for hvert år.

I tillegg er det også viktig at departement kan ansvarliggjøres for oppfølging av bestillinger. Dette gjelder særlig bestillinger som krever lov eller forskriftsendringer. Det bør fremgå klart fra årlige planer om det er behov for oppfølging fra departementene, og hvem som er ansvarlig.

### **Anbefaling 11: A-krim, sosial dumping og økonomisk kriminalitet bør vurderes samlet for å unngå en fragmentering av innsatsen**

Det er og blir iverksatt en rekke ulike og overlappende initiativ mot sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet. Denne høsten lanserte Støre-regjeringen en ny handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, en handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren og det er ventet en stortingsmelding om økonomisk kriminalitet. I tillegg til myndighetenes innsats, foregår det et ukjent omfang av kontroll i regi av private oppdragsgivere og andre aktører mot arbeidslivskriminalitet, hvitvasking m.m.

Denne stadige økningen av planer og initiativ relatert til a-krim og økonomisk kriminalitet truer med en ytterligere fragmentering av kapasiteten for å etterforske og sanksjonere trusselaktører. For å unngå fragmentering av innsatsen mot a-krim, sosial dumping og økonomisk kriminalitet anbefales følgende:

- **A-krimssamarbeidet bør inkluderes i øvrige planer som relaterte til områder som økonomisk kriminalitet og sosial dumping.**<sup>103</sup> Det er et behov for å redefinere eller tydeliggjøre begrepet arbeidslivskriminalitet. Det er mye av den økonomisk kriminaliteten som ikke nødvendigvis kan relateres til a-krim. Likevel krever disse områdene mye av den samme typen kompetanse innen etterretning og etterforskning.
- **Departementene og etatene bør så langt som mulig unngå å sette opp separate arbeidsgrupper og prosesser for innsats mot a-krim og relaterte områder.**

Fragmentering kan føre til ytterligere utvanning av tilgjengelig kompetanse og kapasitet, som kan føre til lavere effektivitet i innsatsen mot sentrale trusselaktører.

---

<sup>103</sup> Eksempler på nye, relaterte planer er «Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet» som ble lagt frem høsten 2022, ny stortingsmelding mot økonomisk kriminalitet som vil starte høsten 2022, «Handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren», den planlagte «handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren», og «Norges-modell for offentlige innkjøp» som er planlagt lansert i 2022.

# 12. Vedlegg

## Vedlegg 1: Dokumentliste

- Arbeidsdepartementet (2013). Handlingsplan 3 for et anstendig og seriøst arbeidsliv og mot sosial dumping. [Handlingsplan 3 for et anstendig og seriøst arbeidsliv og mot sosial dumping - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Arbeidstilsynet (2020). Årsrapport 2020. En analyse av Arbeidstilsynets innsats i 2020. [Arbeidstilsynet: Årsrapport - En analyse av Arbeidstilsynets innsats i 2020](https://www.arbeidstilsynet.no)
- Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2018). Mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krimssamarbeidet. 13. juni 2018.
- Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2019a). Felles handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet. September 2019-2022.
- Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2019b). Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2019.
- Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2020a). Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2020.
- Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2020b). Styrke – endre – hindre – bygge. Felles forebyggende strategi mot arbeidslivskriminalitet. 2020-2024.
- Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021a). Felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet. Revidert 01.10.2021.
- Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021b). Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2021.
- Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten, Politiet (2017). Sammen mot kriminalitet i arbeidslivet. Felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet.
- Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV, Politiets utlendingsenhet, Kripos, Økokrim m.fl. (2014). Situasjonsbeskrivelse 2014. Arbeidsmarkeds kriminalitet i Norge. [arbeidsmarkeds kriminalitet-i-norge---tverretatlig-situasjonsbeskrivelse-2014.pdf \(politiet.no\)](https://www.politiet.no)
- Arbeidstilsynet.no [Organisering \(arbeidstilsynet.no\)](https://www.arbeidstilsynet.no)
- Børsen. Publisert fredag 29. juli 2022 – 15:22. <https://borsen.dagbladet.no/nyheter/varsler-storstilt-plan-mot-kjeltringene/76729363>
- Direktorat for forvaltning og økonomistyring (2021). Å bygge et varig samarbeid. En underveisevaluering av Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES). DFØ-rapport 2021:5. [DFO-rapport-2021-5-underveisevaluering-NTAES.pdf](https://www.dfo.no)
- Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Lagt fram av Regjeringen Støre, 1. oktober 2022. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/test/id2928944/>
- Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Lagt fram av Regjeringen Støre, 1. oktober 2022. [Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)
- Hurdalsplattformen. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet. 2021-2025. [hurdalsplattformen.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)
- Lov om politiet (politiloven). LOV-1995-08-04-53. Ikrafttredelse 01.10.1995. [Lov om politiet \(politiloven\) - Lovdata](https://lovdata.no)

Nav.no Publisert 16.08.2013. Sist endret 21.12. 2021. [Ytelseslinjen - nav.no](#)

Neby, Simon, T. Nesheim, J. Ryssevik, K. Rubecksen, M. Dahle, I. Nordhagen (2016): Innsats mot arbeidslivskriminalitet. Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer. Stein Rokkan senter for flerfaglig samfunnsstudier. Rapport 7-2016. [Microsoft Word - Rapport 7-2016, Neby, Nesheim, Ryssevik, Rubecksen, Dahle og Nordhagen.docx \(regjeringen.no\)](#)

Nordic Council of Ministers for Labour (MR-A) (2018). Joint Nordic Declaration on Fair Competition and Fair Working Conditions. Adoptet 13.04.2018 [Joint Nordic Declaration on Fair Competition and Fair Working Conditions | Nordic cooperation \(norden.org\)](#)

NTAES (2018). Kriminelle i arbeidslivet. [NTAES+rapport+Kriminelle+i+arbeidslivet.pdf](#)

NTAES (2020). Situasjonsbeskrivelse 2020. Arbeidslivskriminalitet. [NTAES+Rapport+Situasjonsbeskrivelse+2020-web.pdf](#)

NTAES (2022a). Havbruk og fiskeri – verdikjeder, ansvar, lovbrudd. Januar 2022. [NTAES - Havbruk og fiskeri](#)

NTAES (2022b). Leverandører til det offentlige. Egenskaper ved leverandører som har begått lovbrudd. [NTAES Rapport Leverandører til det offentlige.pdf](#)

Opinion (2020). Undersøkelse om svart arbeid. Gjennomført for Skatteetaten juni 2020. [Undersøkelse om svart arbeid \(samarbeidmotsvartokonomi.no\)](#)

Politidirektoratet (2020): Etterretningsdoktrine for politiet. Versjon 1.2. [etterretningsdoktrine.pdf \(politiet.no\)](#)

Regjeringen.no 06.10.2022: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-prioriterer-40-millioner-til-oppfolging-av->

Regjeringen.no 13.01.2022: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-norges-modell-for-et-seriost-arbeidsliv/id2895366/>

Regjeringen.no 15.03.2022: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sporreundersokelse-om-okonomisk-kriminalitet/id2904160/>

Rundskriv nr. 1/2022. Fra riksadvokaten 22/252. Oslo 3. februar 2022. Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022. [Mål-og-pri-2022.pdf](#)

Samfunnsøkonomisk analyse (2017). Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet. Rapport 69-2017 [R69-2017 Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet — Samfunnsøkonomisk analyse \(samfunnsokonomisk-analyse.no\)](#)

Samfunnsøkonomisk analyse (2021). Evaluering av kommunikasjonskampanjen *Know Your Rights*. Report 27-2021. [R27-2021 Evaluering av kommunikasjonskampanjen Know Your Rights — Samfunnsøkonomisk analyse \(samfunnsokonomisk-analyse.no\)](#)

Skatteetaten (2021a). SERO 2021. Skatteetatens bedriftsundersøkelse om Etterlevelse, Rapportering og Oppdagelsesrisiko. [PowerPoint-presentasjon \(skatteetaten.no\)](#)

Skatteetaten (2021b). Årsrapport for Skatteetaten 2021.

Skatteetaten.no [Slik er Skatteetaten organisert - Skatteetaten](#)

St.meld. nr. 2 (2005-2006) Revidert nasjonalbudsjett 2006. Finansdepartementet. [St.meld. nr. 2 \(2005-2006\) \(regjeringen.no\)](#)

St.prp. nr. 1 (2008-2009). Arbeidsdepartementet. [St.prp. nr. 1 \(2008-2009\) - regjeringen.no](#)

Strategi mot arbeidslivskriminalitet 2015-2016. 13. januar 2015. Arbeids- og sosialdepartementet. [Strategi mot arbeidslivskriminalitet \(2015–2016\) - regjeringen.no](#)

Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Revidert 8. februar 2021. Departementene. [Strategi mot arbeidslivskriminalitet \(2021–\) - regjeringen.no](#)

Tildelingsbrev 2017 – Arbeidstilsynet. 06.01.2017. Fra Arbeids- og sosialdepartementet.

Økokrim (2020). Trusselvurdering 2020.

Økokrim (2022). Status. Arbeidslivskriminalitet. Januar 2022. [Statusrapporter+A-krim+-januar+2022.pdf](#)

## Vedlegg 2: Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 279 respondenter i etatene. Antall respondenter kan være noe høyere da det er knyttet noe usikkerhet til antall respondenter fra politiet. 236 respondenter svarte på spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 60,9 %.

Spørreundersøkelser ble gjennomført med følgende respondentgrupper:

1. Ansatte i Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten, Politiet og Tolletaten
2. Påtalemyndighet/domstoler
3. Interesse- og arbeidslivsorganisasjoner

### Gruppe 1:

Spørreundersøkelsen ble sendt ut sentralt til Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Politiet, Tolletaten og Skatteetaten til ansatte med følgende roller:

- Nasjonalt nivå av etatssamarbeidet:
  - Det sentrale samarbeidsforum
  - Styringsgruppe for a-krimssamarbeidet
  - Nasjonal tverretattlig koordineringsgruppe
  - Nasjonalt kommunikasjonsnettverk
  - Tverretattlige utviklingsgrupper på nasjonalt nivå: Tverretattlig forretningsteam, tverretattlig juristgruppe, tverretattlig analysegruppe for effektmåling, tverretattlig samhandlingsarena for forebygging og tverretattlig HMS-gruppe
- Regionalt/lokalt nivå av etatssamarbeidet:
  - Regionale styringsgrupper (RSG)
  - Lokale koordineringsgrupper (LKG)
  - Senterledere, koordinatorene og ansatte på a-krimssentrene
  - Administrativ støtte og lokale kommunikasjonsnettverk
  - Ansatte i etatene som deltar i "annet lokalt a-krimssamarbeid"

### Gruppe 2:

Påtalemyndigheten i Norge har tre nivåer: Riksadvokaten, statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet. Domstolene har tre nivåer: høyesterett, lagmannsrett og tingrett. I respondentgruppen påtalemyndighet og domstoler ble spørreundersøkelsen sendt til 55 embeter. 34 respondenter svarte på spørreundersøkelsen.

- Påtalemyndighet (25):



- Riksadvokatembetet (1)
- Den nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (1)
- Den sentrale enheten for etterforskning og påtale av økonomiske kriminalitet og miljøkriminalitet (Økokrim) (1)
- Statsadvokatembetene i Norge: Agder; Hedmark og Oppland; Hordaland, Sogn og Fjordane; Møre og Romsdal; Nordland; Oslo; Rogaland; Troms og Finnmark; Trøndelag; Vestfold, Telemark og Buskerud (10)
- Politidistriktene i Norge (12)
- Domstol (30):
  - Høyesterett (1)
  - Lagmannsrettene i Norge (6)
  - Tingrettene i Norge (23)

**Gruppe 3:** Spørreundersøkelsen er sendt til 33 organisasjoner. 28 respondenter svarte på undersøkelsen.

- Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner
- Ideelle organisasjoner
- Interesseorganisasjoner

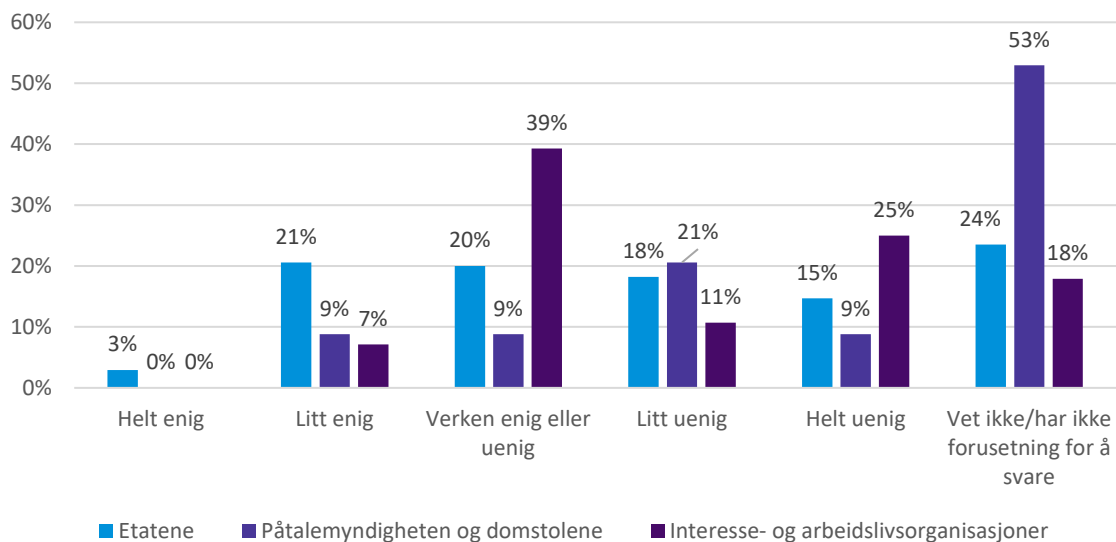
Organisasjonene som har mottatt spørreundersøkelsen er:

Byggebransjens uropatrolje; Byggenæringens landsforening; Byggmesterforbundet; Caritas; EI og IT Forbundet; Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg; Fagforbundet; Fair Play Bygg (Norge), Agder, Nordland, Oslo og Omegn, Rogaland, Vestland); Fellesforbundet; Finans Norge; Frelsesarmeen; Huseierne; Jussbuss; Kirkens bymisjon (Norge, Bergen, Bodø, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Tromsø, Trondheim); KS; LO; Maskinentreprenørenes forbund; NHO; Nito; NLF; Norges Bondelag; Norges eiendomsmeglerforbund; Norges Fiskarlag; Norsk Arbeidsmandsforbund; Norges Sjømatbedrifters Landsforening; Sjømat Norge; Spekter; Tekna; Transport og Logistikkforbundet; Unio; Virke; YS; Yrkestrafikkforbundet.

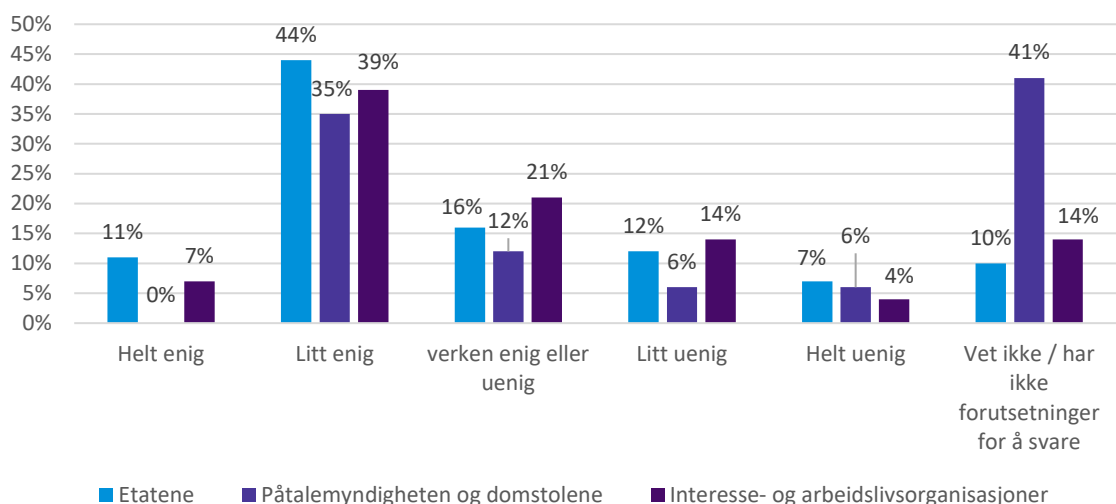
## Spørsmål og svar fra spørreundersøkelsen, uten åpne spørsmål

### Del 1: Omfang og måloppnåelse

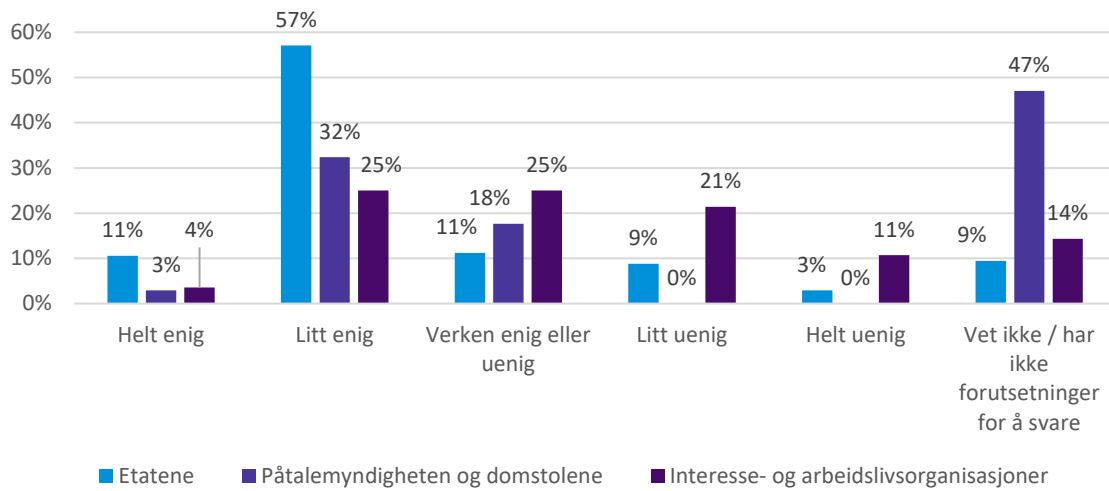
1: Omfanget av arbeidslivskriminalitet har blitt redusert siden 2015 da regjeringen la frem sin strategi mot arbeidslivskriminalitet.



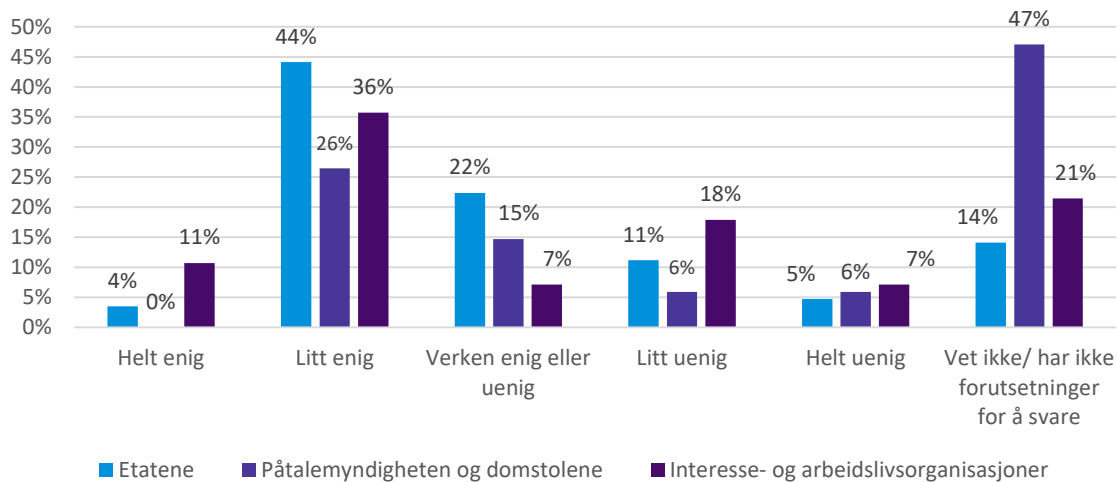
2: Etatssamarbeidet har bidratt til å redusere sentrale trusselaktører sin kapasitet.



### 3: Etatssamarbeidet har bidratt til å sette utenlandske arbeidstakere i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter.



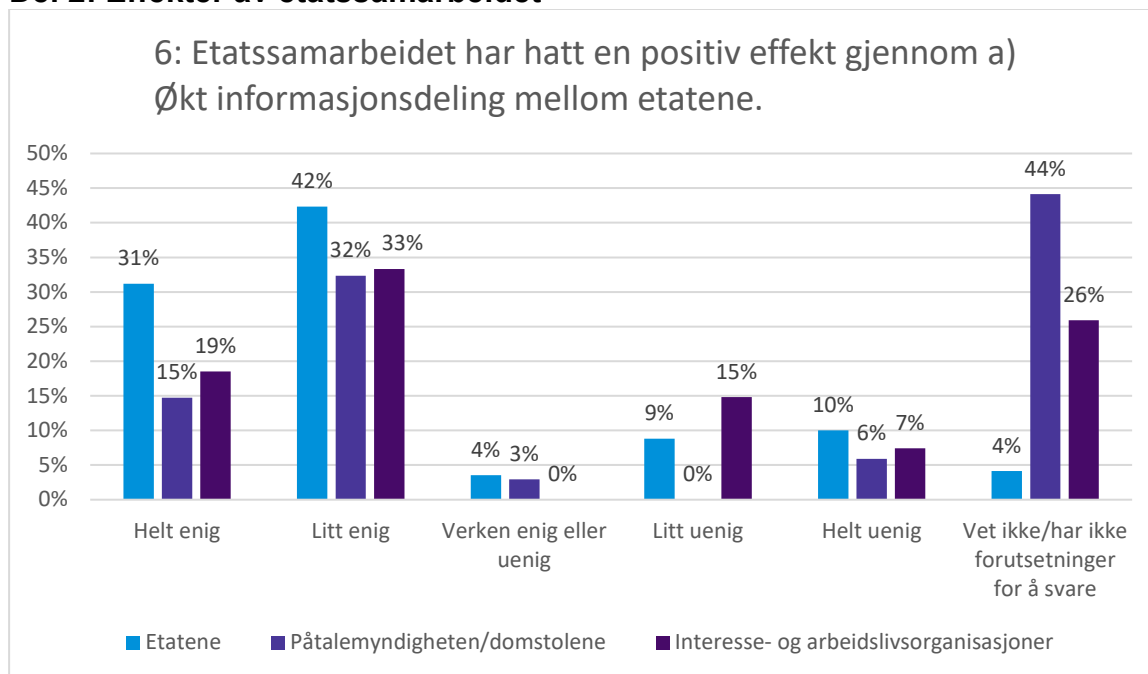
### 4: Etatssamarbeidet har bidratt til at oppdragsgivere og forbrukere kjøper færre varer og tjenester som bidrar til arbeidslivskriminalitet.



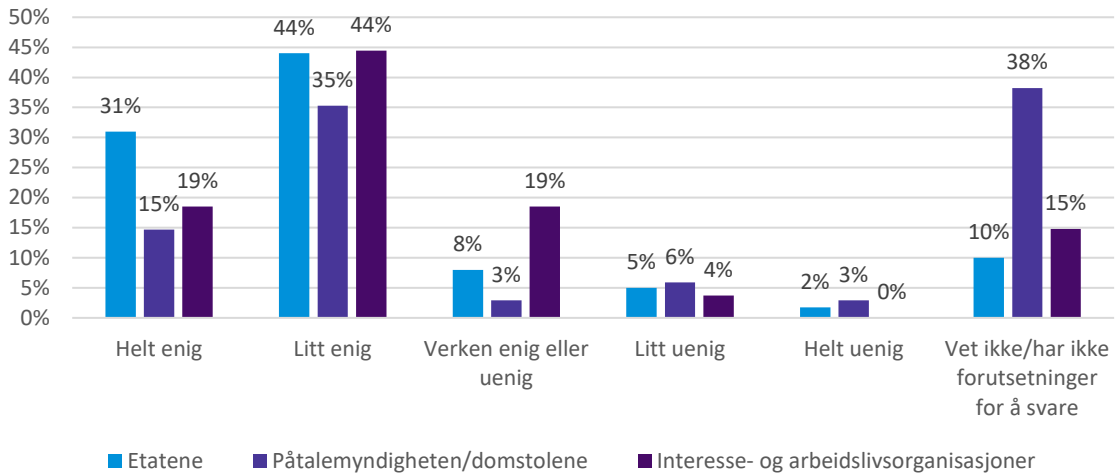
5: Respondentene fra etatenes vurderinger: «Etaten innretter sin innsats etter de tre fastsatte brukermålene for samarbeidet»

	Arbeidstilsynet	Skatteetaten	NAV	Politiet	Tolletaten
Helt enig	28 %	22 %	8 %	10 %	1 %
Litt enig	39 %	35 %	25 %	32 %	12 %
Verken enig eller uenig	8 %	7 %	14 %	8 %	14 %
Litt uenig	5 %	10 %	18 %	23 %	5 %
Helt uenig	3 %	4 %	4 %	10 %	9 %
Vet ikke/ har ikke forutsetninger for å svare	17 %	21 %	30 %	17 %	60 %

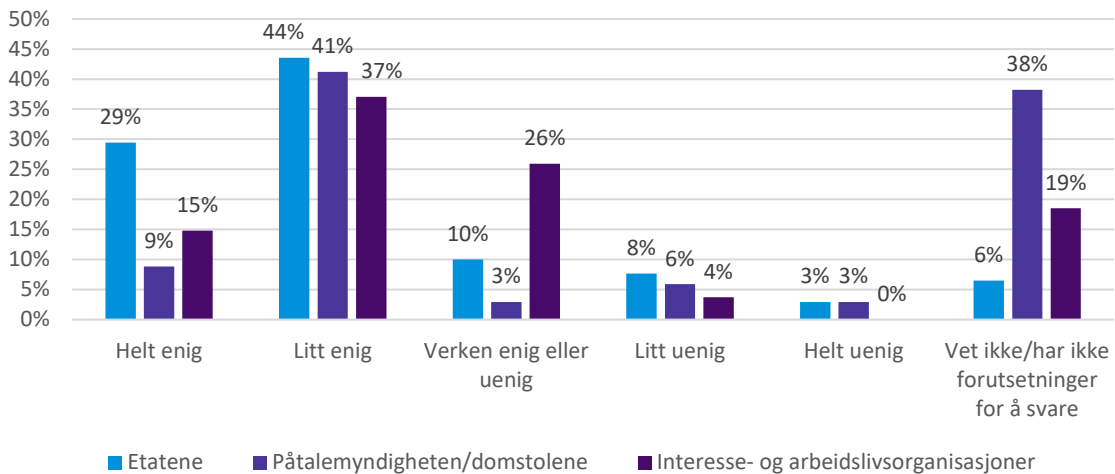
Del 2: Effekter av etatssamarbeidet



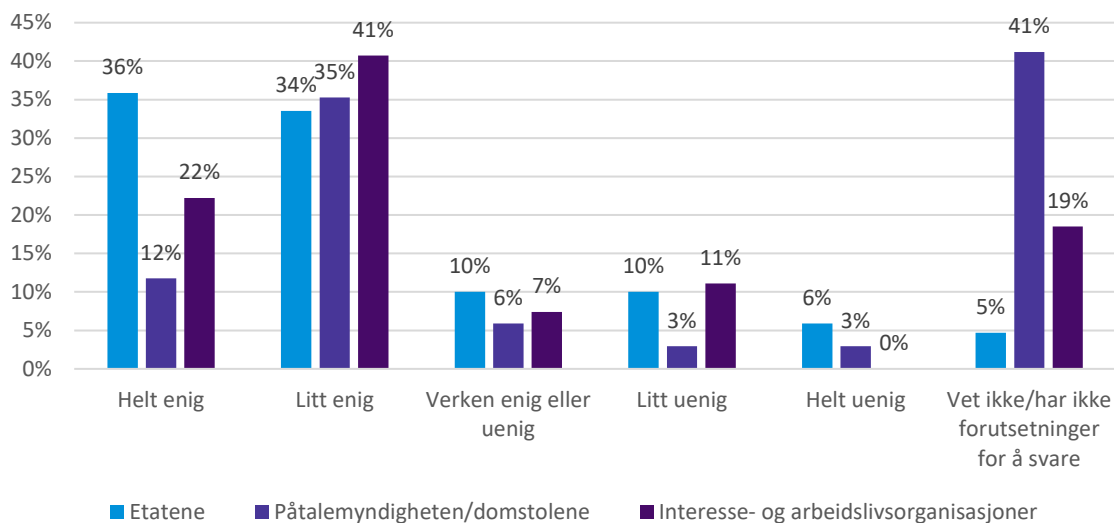
7: Etatssamarbeidet har hatt en positiv effekt gjennom b) Økt kunnskap om drivere av (viktige årsaker til) arbeidslivskriminalitet)



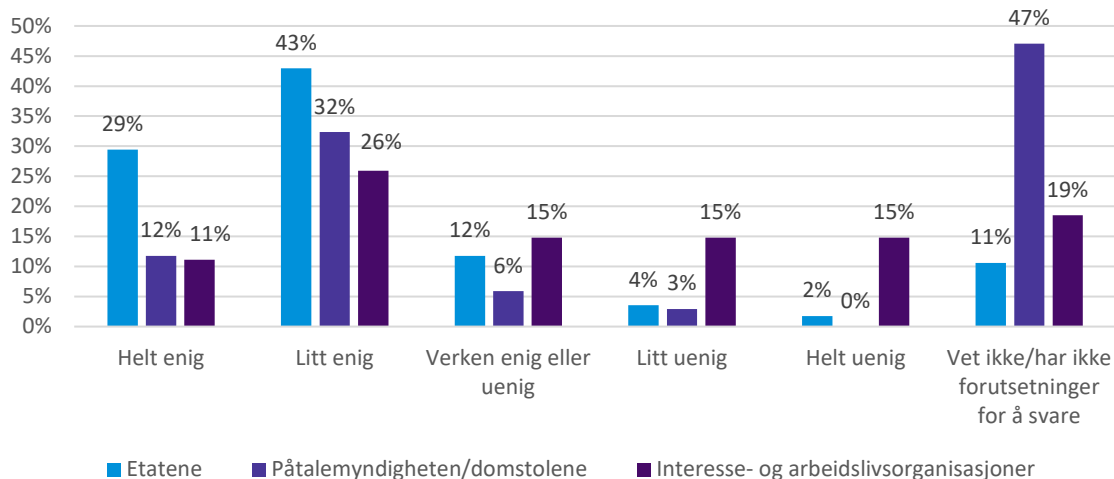
8: Etatssamarbeidet har hatt en positiv effekt gjennom c) Økt kunnskap om hvilke virkemidler som har best effekt på å redusere arbeidslivskriminalitet.



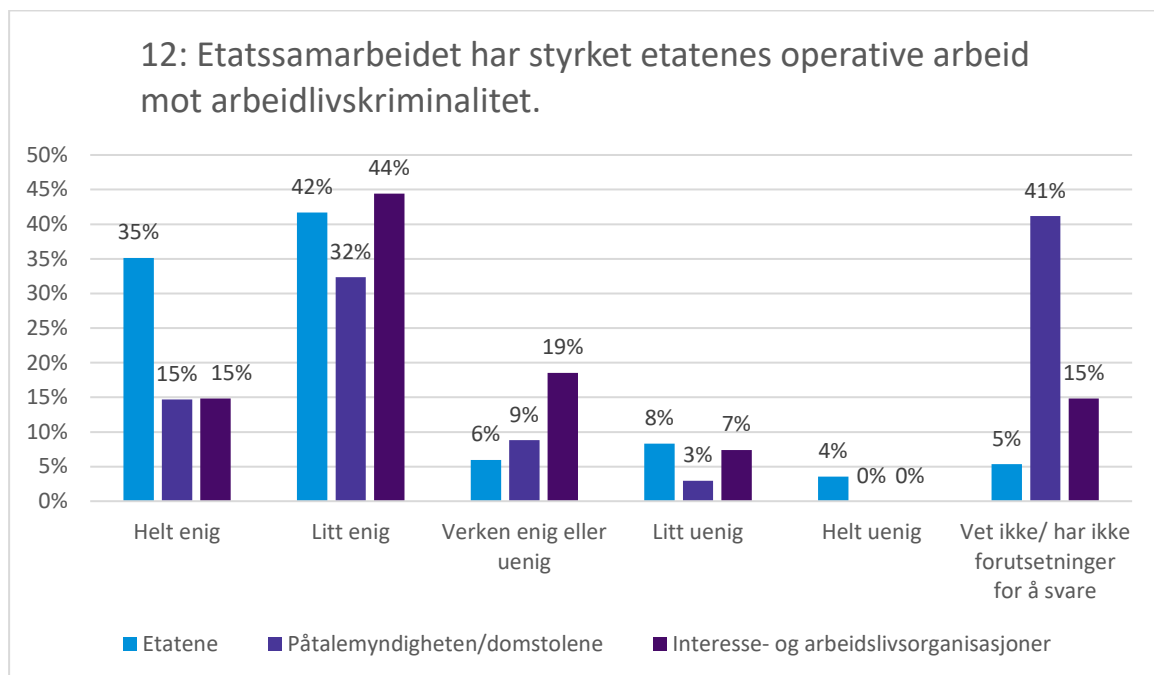
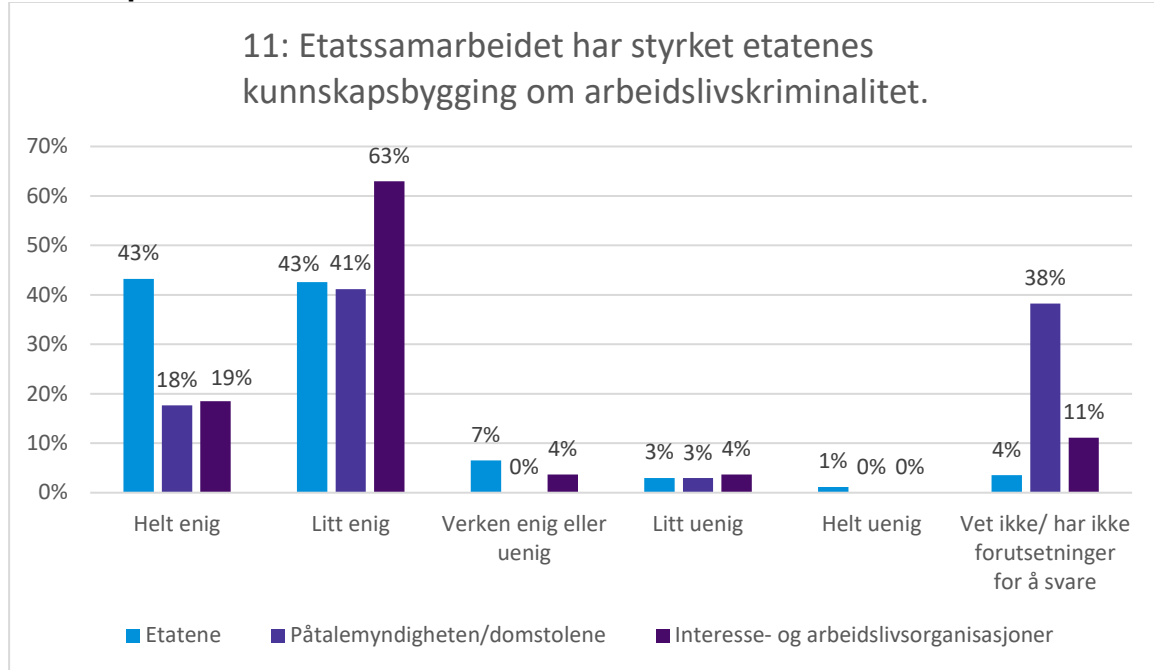
### 9: Etatssamarbeidet har hatt en positiv effekt gjennom d) Mer effektive tverretatlige kontroller og aksjoner



### 10: Etatssamarbeidet har hatt en positiv effekt gjennom e) Bedre kontakt med andre myndigheter og ikke-statlige organisasjoner.

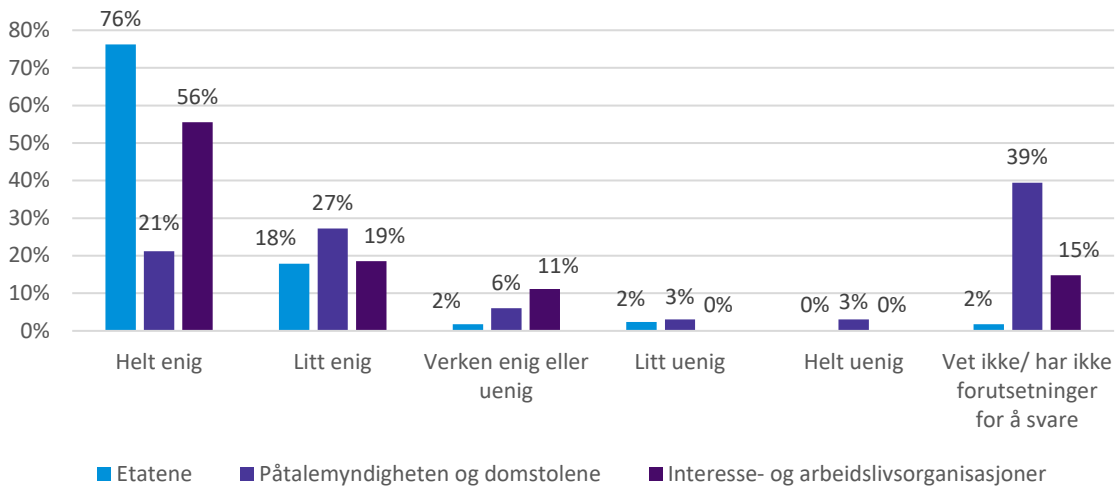


### Del 3: Spørsmål om etatssamarbeidet

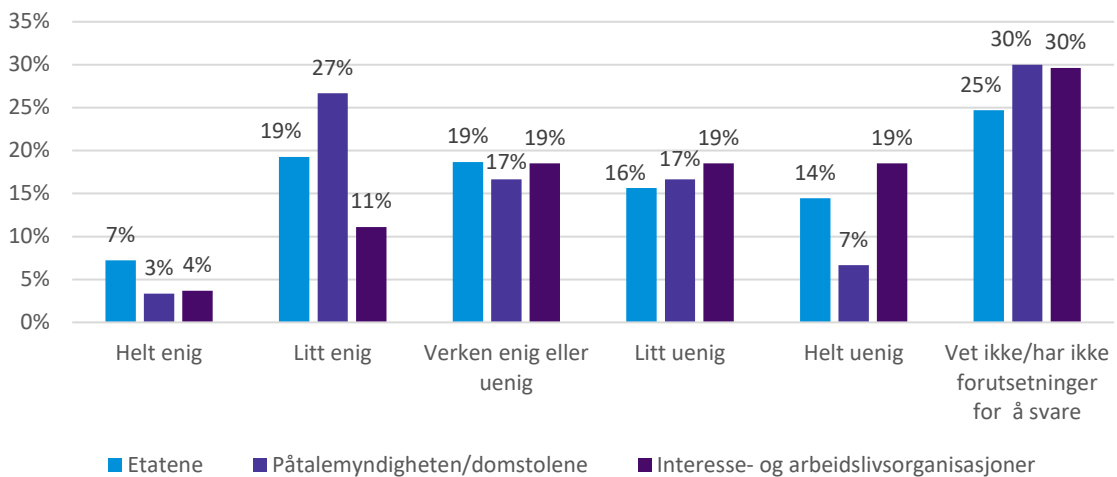




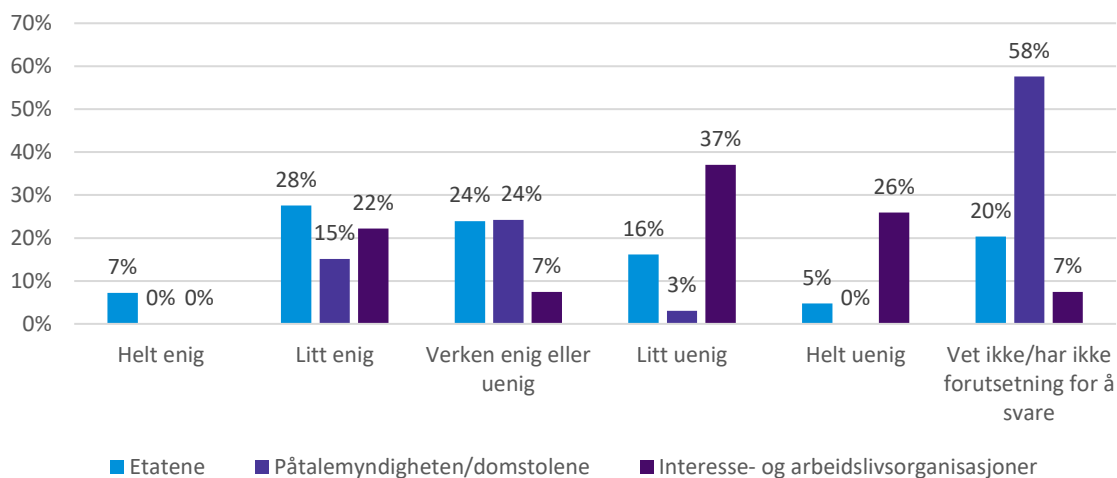
13: Samarbeidet mellom etatene hemmes fortsatt i stor grad av taushetsplikt og andre barrierer mot å dele og sammenstille informasjon.



14: Etatssamarbeidet bidrar til at flere arbeidslivskriminalitetsaker enn tidligere kommer til påtale og kan føres for retten.

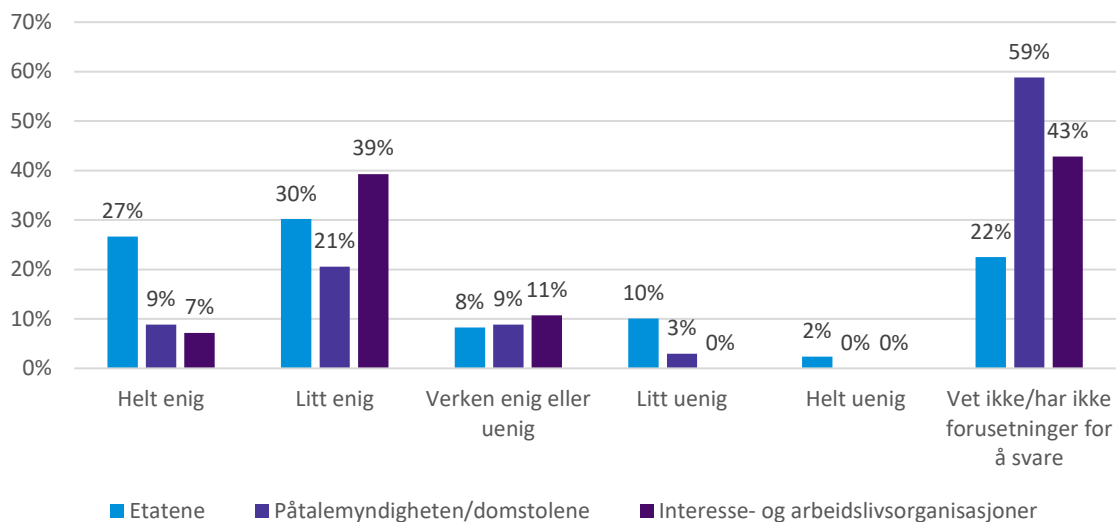


### 15: Etatene har tilstrekkelig dialog og samarbeid med interesseorganisasjoner, ideelle organisasjoner og arbeidslivsorganisasjoner

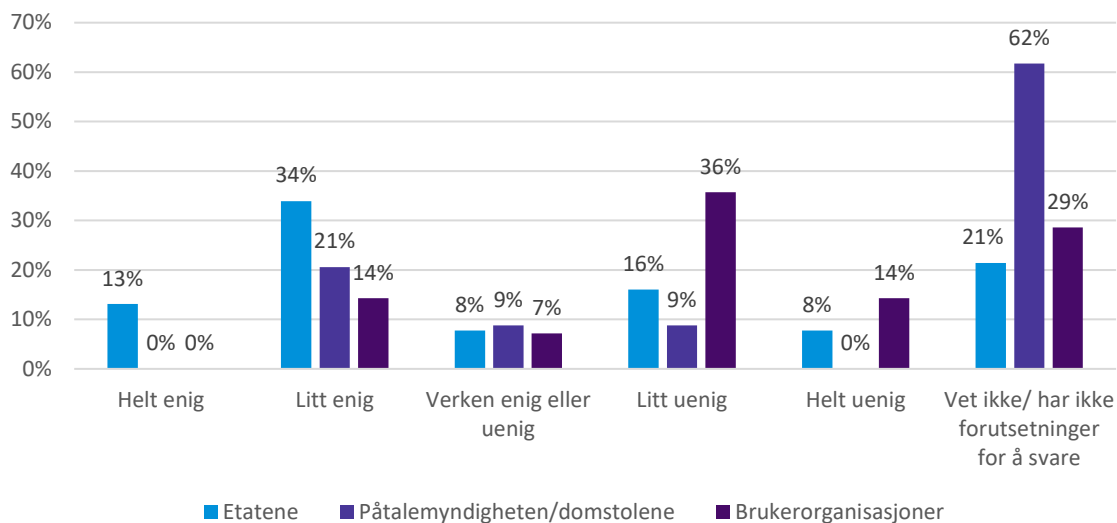


#### Del 4: A-krimsentrene

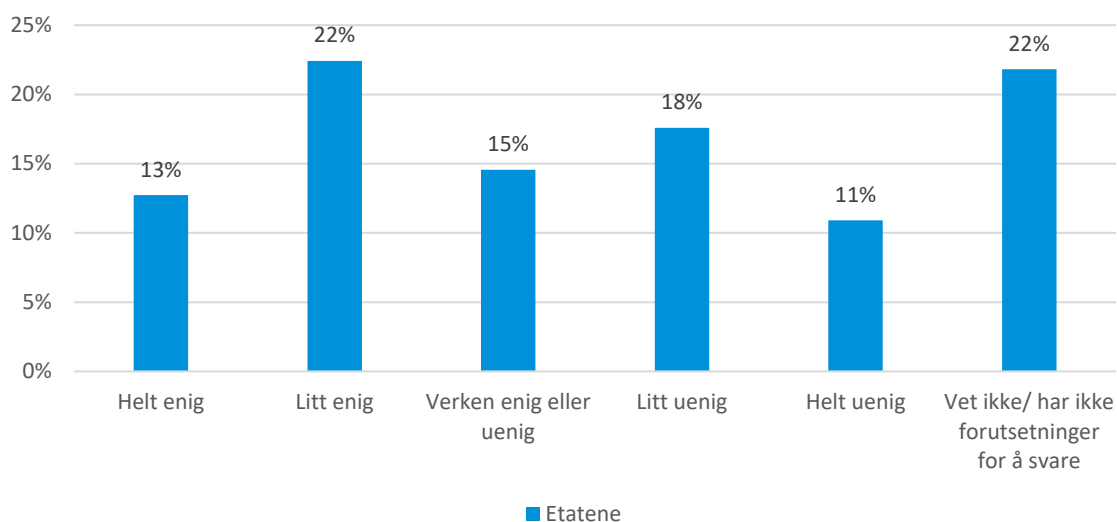
### 16: A-krimsentrene prioriterer i tilstrekkelig grad etterretning og kunnskapsbasert arbeid.



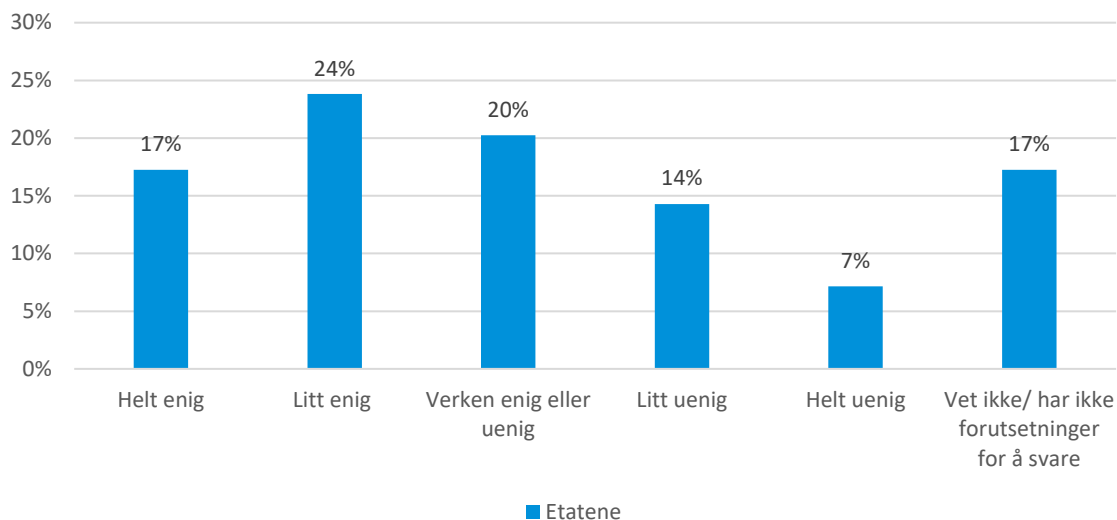
### 17: A-krimsentrene prioriterer i tilstrekkelig grad operativt arbeid og kontroller.



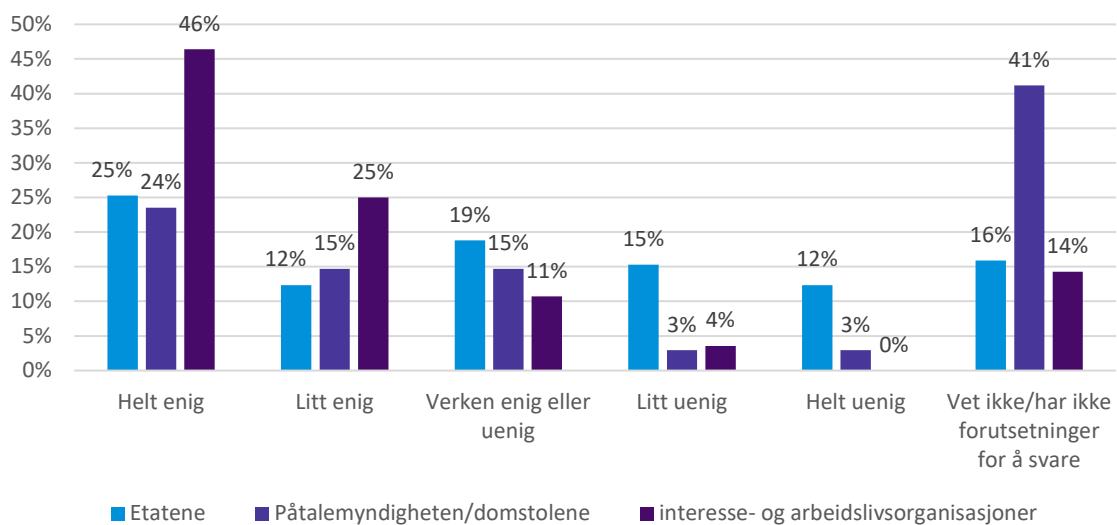
### 18: A-krimsentrene har en tydelig nok ledelse for å styre og prioritere innsatsen på senteret.



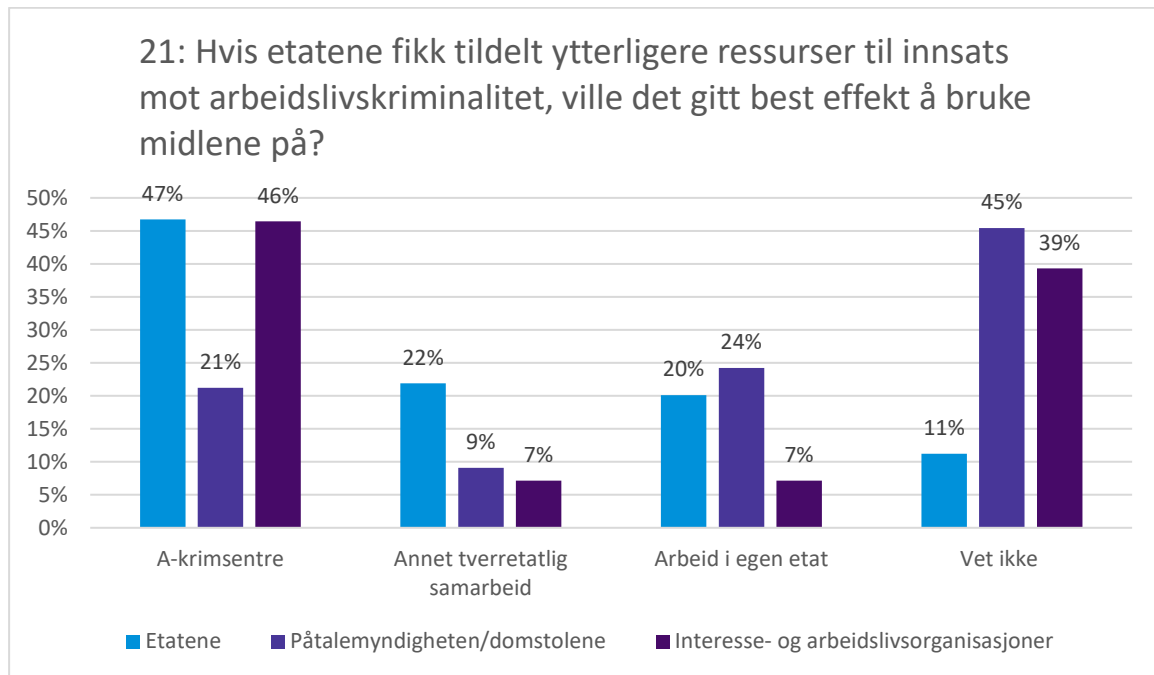
### 19: A-krimsentrene er en attraktiv arbeidsplass for ansatte i etatene.



### 20: Det bør opprettes A-krimsentre også for de regionene som per i dag ikke er dekket av dem.



## Del 5: Framtidsutsikter



## Vedlegg 3: Tabeller

**Tabell I Samlede tall for noe av den tverretatlige aktiviteten i perioden 2015-2021**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Antall aksjoner gjennomført av sentrene <sup>1</sup>	12	64	85	71	76	42	44
Antall virksomheter kontrollert av sentrene	Ca. 1 500	Ca. 1 900	Ca. 2 100	Ca. 2 000	Ca. 1 550	Ca. 2 550 <sup>2</sup>	Ca. 1 427 <sup>3</sup>
Antall personer kontrollert av sentrene	Ca. 5 700	Ca. 4 300	Ca. 4 600	Ca. 5 000	Ca. 2 900	Ca. 2 600 <sup>4</sup>	Ca. 2 900
Antall endringer i stønadsforhold		30	82	56	44	88	61
Antall tilsyn med vedtak om stans ved overhengende fare (AT) <sup>5</sup>		101	228	274	219 (154)	111 (79)	141 (74)
Antall tilsyn med vedtak om stans som pressmiddel (AT)		270	322	323	214 (155)	154 (98)	65 (36)
Antall tilsyn med vedtak om tvangsmulkt (AT)		146	215	252	304 (197)	211 (139)	160 (79)
Antall tilsyn med overtredelsesgebyr (AT)		9	40	164	180 (137)	124 (94)	100 (55)
Antall avdekkingskontroller <sup>6</sup>		263	221	86	576	459	985 <sup>7</sup>
Beløp sikret gjennom arrest og utlegg		Ca. 23 mill.	Ca. 38 mill.	Ca. 38 mill.	Ca. 21 mill.	Ca. 9 mill.	Ca. 12 mill.
Antall medieoppslag registrert av sentrene		Ca. 200	Ca. 470	Ca. 530	Ca. 555	Ca. 305	Ca. 685

Kilde: Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021b)

## Tabell II Resultater av sentrale aktiviteter 2019-2022 – utenlandske arbeidstakere

Aktivitet	Resultat	Antall		
		2019	2020	2021
Workinnorway.no (WiN)	Antall besøkende	190 889	45 047	
	Antall videresendt til etatenes nettsider	70 %	70 %	
	Andel av besøkende som kun er inne på én side	29 %	29 %	
Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA)	Antall besøkende hos SUA totalt	82 371	61 087	72 290
	Antall skrankebesøkende hos Skatteetaten	55 559	27 676	26 850
	Antall skrankebesøkende hos Arbeidstilsynet	2 622	884	780
	Antall skrankebesøk hos UDI		32 257	44 670
	Deltakere på pilot for "Tidlig på" - informasjonskvalder	34		
Kampanjen Know Your Rights	Antall unike brukere - hovedfilm		77 990	144 850
	Antall unike brukere - taktiske filmer/bilder		36 180	77 190
	Antall besøk på nettsiden		30 000	41 520
Aksjoner	Antall samtaler med utenlandske arbeidstakere og oppfølging av arbeidsgivere			4 500
Kontroll	Tilsyn i Arbeidstilsynets aktivitet mot a-krim	2 838	1 751	1 650
	Skatteetatens byggeplasskontroller		130	590

Kilde: Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021b); Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2020a); Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2019b)

## Tabell III Effekter av Know Your Rights

Effekter av Know Your Rights-kampanjen		
Parameter	2020	2021
Total number of impression Facebook-kampanje (Main film)	370 125	528 887
Total number of impression Facebook-kampanje (Tactical films/pictures)	196 659	410 240
Unike brukere Facebook-kampanje (Main film)	77 992	144 846
Unike brukere Facebook-kampanje (Tactical films/pictures)	36 184	77 191
Klikk Facebook-kampanje (Main film)	7 237	6 498
Klikk Facebook-kampanje (Tactical films/pictures)	3 694	9 393
Reactions Facebook-kampanje (Main film)	793	666
Reactions Facebook-kampanje (Tactical films/pictures)	550	939
CTR Facebook-kampanje (Main film)	1,96 %	1,23 %
CTR Facebook-kampanje (Tactical films/pictures)	1,88 %	2,28 %
Antall besøk på nettsiden	30 000	41 523
Deling fra sosiale media	49 %	68 %
Deling fra eksterne sider	33 %	4 %
Direkte trafikk	14 %	7 %
Annet	18 %	21 %

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse (2021)







**Tabell IV Resultater av sentrale aktiviteter 2020-2021 – oppdragsgivere og forbrukere**

Aktivitet	Hva	Målgruppe		2020	2021
Samhandling	Treparts bransjeprogram	Oppdragsgiver og forbrukere	E-guide, kommunikasjonskampanje, kunnskapsrapport m.m.	—	—
	SMSØ	Oppdragsgivere og forbrukere	Antall besøkende handlehvit.no	30 000	80 000
		Oppdragsgivere og forbrukere	Rekkevidde handlehvit på Facebook	330 000	1 107 000
	Medbyggerne	Oppdragsgivere og forbrukere	Antall sertifiserte Medbyggere varehus	34	34
	Tettpå	Forbrukere	Antall avtaler kommuner	—	22
			Antall gjennomførte telefonsamtaler	2 500	5 900
			Antall kun mottatt e-post med veileder	460	790
			Nettside tettpå antall besøkedne	—	9 700
	Samarbeidsavtaler	Oppdragsgivere	Antall avtaler	20	19
			Omsetning byggeprosjekter	120 mrd. NOK	130 mrd. NOK
			Antall skatteattester utstedt etter fullmakt	61 100	87 900
			Andel identifiserte avvik som er lukket grunnet samarbeidspartene	—	95 %
	Næringslivskontakter	Oppdragsgivere og forbrukere	Antall distrikter	Alle politidistrikt, Kripes, Økokrim	
Informasjon og veiledning	Synlighetskampanje	Forbrukere	Antall brosjyrer	—	11 000
			Informasjon personer Facebook	—	6 410
Kontroller	Samarbeidsavtaler	Oppdragsgivere	Kontrollerte byggeplasser	—	30
	Tilsyn med bestillere og hovedleverandører	Oppdragsgivere	Antall tilsyn med informasjons- og påseplikt innen allmenngjorte områder	370	120
	Tilsyn med offentlige oppdragsgivere	Oppdragsgivere	Antall tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter	75	35

Kilde: Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2021b); Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2020a); Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2019b)


**Tabell V Oversikt over alle etatenes virkemidler for å påvirke sentrale trusselaktører**

Virkemidler for å påvirke sentrale trusselaktører						Hvor raskt kan virkemiddelet benyttes?
TA VERDIER (etablere krav)	avdekkingskontroll			★		krever lengre saksbehandling
	etterberegning av skatt og avgift (forvaltningsvedtak)			★		krever lengre saksbehandling
	etterberegning av engangsavgift (forvaltningsvedtak)					krever saksbehandling
	tilleggs skatt og tilleggsavgift (forvaltningsvedtak)			★		krever lengre saksbehandling
	overtredelsesgebyr (forvaltningsvedtak)			★		krever saksbehandling
	tvangsmulkt (forvaltningsvedtak)					krever saksbehandling
	meldingskontroll ved manglende skattemelding					umiddelbart
	skjennfastsettelse ved manglende skattemelding					umiddelbart
	gebyr (folketrygdloven §25-3) (forvaltningsvedtak)					krever saksbehandling
	tilbakekreving av ytelse (forvaltningsvedtak)					krever lengre saksbehandling
	forelegg (påtalevedtak)					krever saksbehandling
	inndragningsforelegg (påtalevedtak)					krever saksbehandling
	bot (domfellelse)					krever lengre saksbehandling
	foretaksstraff (domfellelse)					krever lengre saksbehandling
	beslag (politiloven/påtalevedtak)					umiddelbart
hefte (påtalevedtak)					krever saksbehandling	
TA VERDIER (innføring av krav)	utlegg			★		umiddelbart
	arrest (midlertidig sikring)			★		krever saksbehandling
	medansvarlig					krever saksbehandling
	erstatningskrav			★		krever lengre saksbehandling
	solidaransvar			★		krever lengre saksbehandling
	sivile krav i straffesak					krever lengre saksbehandling
	forskuddstrekk			★		krever saksbehandling
	konkursbegjæring/anmodning			★		krever saksbehandling
	godskrivningsnekt			★		krever saksbehandling
inndragnings (domfellelse)					krever lengre saksbehandling	
STANSE	opphør av arbeidsmarkeds tiltak					krever saksbehandling
	stans som pressmiddel					krever saksbehandling
	stans ved fare for liv og helse					umiddelbart
	stans av ulovlig virksomhet					umiddelbart
	stenging (serveringssteder)					umiddelbart
	beslag av kjøreseddel, pass mv					umiddelbart
	pålegg om stans av transaksjon (frys)					umiddelbart
	bortvisning fra riket					krever saksbehandling
	fengsling					umiddelbart
	pågrepelse					umiddelbart
	håndhevelse av ro og orden (politiloven §7):					umiddelbart
	- bortvise					umiddelbart
- anholde/innbringelse					umiddelbart	
- annet					umiddelbart	
FRATA RETTIGHETER	tap av løye					krever saksbehandling
	tap av rettighet (behandler)					krever lengre saksbehandling
	avslag, reduksjon eller opphør av ytelse (forvaltningsvedtak)					krever lengre saksbehandling
	tilbakekall av tillatelse/bevigning/godkjenning					krever saksbehandling
	inndragnings av HMS kort			★		umiddelbart
	utvisning fra riket					krever lengre saksbehandling
	rettighetstap (domfellelse)					krever lengre saksbehandling
begjære konkursskandene					krever lengre saksbehandling	
begjære næringsforbud					krever lengre saksbehandling	
HINDRE ORGANISERING OG KAMUFLERING	riktig utstedelse av ID					krever saksbehandling
	riktig registrering i registrene					krever saksbehandling
STRAFFE-FORFØLGE	anmeldelse			★		krever lengre saksbehandling
	fengselsstraff (domfellelse) (inkapasitering)					krever lengre saksbehandling

★ = inkluderer skatteoppkrever

Kilde: Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2018)





## Tabell VI Oversikt over alle etatenes virkemidler for å påvirke sentrale trusselaktører

Virkemidler for å påvirke utenlandske arbeidstakere						Hvor rask kan virkemiddelet benyttes?
SIKRE OG IVARETA PLIKTER	Informasjon og veiledning:					
	i Norge			☆		benyttes kontinuerlig
	i hjemland					benyttes kontinuerlig
	Kontroll:					
	av innrapportering			☆		krever saksbehandling
	av registrering (førstegangsregistrering)					umiddelbart
	av ID			☆		umiddelbart
	av skatte- og mva melding			☆		umiddelbart
	av trekkansvar			☆		umiddelbart
	av ytelse					krever saksbehandling
av HMS kort			☆		umiddelbart	
av oppholdsgrunnlag					umiddelbart	
SIKRE OG IVARETA RETTIGHETER	Informasjon og veiledning:					
	i Norge			☆		benyttes kontinuerlig
	i hjemland					benyttes kontinuerlig
	Kontroll:					
	av riktig ID (sikker dokumentasjon)					umiddelbart
	av lønns- og arbeidsvilkår (inkl. krav til HMS og innkvartering)					krever saksbehandling
	Beskyttelse:					
refleksjonsperiode					umiddelbart	
veiledning om rettigheter					umiddelbart	
VÆRE SYNLIGE OG TILGJENGELIGE	Aksjoner:					
	kontroll av virksomhet/seiskaper			☆		umiddelbart
	kontroll av arbeidsplasser					umiddelbart
	kontroll av personer			☆		umiddelbart
	Andre:					
	andre løpende utebesøk					umiddelbart
	Kommunikasjon:					
kampanjer			☆		benyttes kontinuerlig	
bruk av media			☆		benyttes kontinuerlig	
SUA					benyttes kontinuerlig	

☆ = inkluderer skatteopprekker

Kilde: Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2018)

**Tabell VII Oversikt over alle etatenes virkemidler for å påvirke sentrale trusselaktører**

Virkemidler for å påvirke oppdragsgiverer og forbrukere					
<b>PÅVIRKE EVNEN TIL Å VELGE BORT KRIMINELLE AKTØRER</b>	Åpne næringslivsdata:				
	renholdsregisteret				
	bemanningsforetaksregisteret				
	skatteattest				
	registerinfo				
	Regulatoriske:				
	krav til innkjøpsreglement				
	krav til allmenngjøring				
	krav til seriøsitet				
	politiske vedtak i kommunene om seriøsitetkrav (eks: Oslo modellen)				
<b>PÅVIRKE VILJEN TIL Å VELGE BORT KRIMINELLE AKTØRER</b>	Handlingsprosjekter (mobilisering):				
	oppfølging av store utbygningsprosjekter				
	inngåelse av landsdekkende avtaler				
	samarbeidsprosjekter (eks: "tett på", "medborgerskap")				
	bruk av synlighetspatruljer (skatte- og politipatruljer)				
	Samhandling og samarbeid:				
	med næringslivet gjennom politiets næringslivskontakter				
	med arbeidslivet gjennom AT trepartsbransjesamarbeid				
	med arbeidslivet gjennom Skatt sitt SMSØ samarbeid				
	Kommunikasjon:				
	kampanjer				
	bruk av media				
	aktiv på andres arenaer				
bygge kunnskap hos forbrukere og oppdragsgivere om konsekvenser					

Kilde: Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten (2018)





## Kontakt oss

### Jan Erik Gran Olsen

Partner

T +47 40 63 94 30

E [jan.erik.gran.olsen@kpmg.no](mailto:jan.erik.gran.olsen@kpmg.no)

### Geir Sundet

Director

T +47 40 63 30 78

E [geir.sundet@kpmg.no](mailto:geir.sundet@kpmg.no)

[kpmg.no](http://kpmg.no)