

Arbeidslivskriminalitet

Mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krimssamarbeidet

Dato: 13. juni 2018

Versjon: 1.0



Innhold

1.	Innledning og hovedanbefalinger	3
1.1.	Hovedanbefalinger	4
1.2.	Mandat, arbeidsform og målgrupper for rapporten	6
1.3.	Oppbyggingen av rapporten	7
1.4.	Avgrensninger	8
1.5.	Kritiske suksessfaktorer	9
1.6.	Begreper	10
2.	Dagens styring av a-krimssamarbeidet	12
2.1.	Gjeldende føringer for de samarbeidende etatene	12
2.2.	Utfordringer med dagens styring innenfor a-krimssamarbeidet	13
3.	Mål på samfunns- og brukernivå	16
3.1.	Resultatkjeden	16
3.2.	Mål på samfunnsnivå	17
3.3.	Mål på brukernivå	18
3.4.	Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert (B1)	25
3.5.	Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter (B2)	28
3.6.	Oppdragsgivere og forbrukere bidrar ikke til a-krim ved kjøp av varer og tjenester (B3)	29
3.7.	Samfunns- og brukermål oppsummert	32
4.	Etatenes virkemidler og styring av virkemiddelbruken	33
4.1.	Virkemidler for å påvirke sentrale trusselaktører	34
4.2.	Virkemidler for å påvirke utenlandske arbeidstakere	38
4.3.	Virkemidler for å påvirke oppdragsgivere og forbrukere	39
4.4.	Virkemidler oppsummert	41
4.5.	A-krimsentrene og linjens ansvar for måloppnåelse	42
5.	Effektmåling	44
5.1.	Effektorientert styring	44
5.2.	Metoder for effektmåling	45
5.3.	Effekter av a-kriminnsatsen	46
5.4.	Kunnskapsbehov	48
5.5.	Effektindikatorer til måling av utvikling	49
5.6.	Anbefalinger for videre arbeid med effektmåling	55
6.	Rapportering	58
6.1.	Forbedring av tverretattlig a-krimrapportering	58
6.2.	Overordnet anbefaling til rapportering på operativt nivå og direktoratsnivå	60
7.	Anbefalinger	62
7.1.	Felles samfunns- og brukermål i tildelingsbrev og styringsbrev	62

7.2.	<i>Innretning og ansvar for tverretatlig a-krimrapportering</i>	64
7.3.	<i>Utviklingstiltak for å understøtte mål- og resultatstyring</i>	64
7.4.	<i>Behov for generell prioritering av utviklingsoppgaver</i>	67
Vedlegg 1: Utviklingstiltak		69
Vedlegg 2: Illustrasjoner av dynamikk mellom a-krimssenter og linjeorganisasjon i arbeidet med sak		74
Vedlegg 3: Anbefalte fellesføringer		76
	<i>Om fellesføringer til tildelingsbrev</i>	76
	<i>Om fellesføringer i etatenes styringsbrev</i>	76
Vedlegg 4: Kunnskapsbehov om effekter av innsatsen		79

1. Innledning og hovedanbefalinger

Arbeidslivskriminalitet¹ (a-krim) er ulike former for profittmotivert kriminalitet som begås i et arbeidsmarked. Felles for de mange typene a-krim er at det ordinære arbeidslivet utnyttes for ulovlig økonomisk vinning. Kriminalitetsformen bidrar til å undergrave fundamentet som det norske arbeidsmarkedet og velferdssamfunnet er bygget på, og har således alvorlige konsekvenser for samfunnet som helhet.

A-krim er utfordrende å få bukt med blant annet fordi kriminalitetsformen har en gjenstridighet i seg: Den spenner over organisatoriske grenser, myndighetenes forvaltningsområder og hierarkiske nivåer i staten². Fordi kriminalitetsformen er lite ensartet og i stor grad betinget av omgivelsene, må myndighetene utvise stor grad av skjønn og fleksibilitet for å evne å håndtere den. Denne typen gjenstridige problemer utfordrer myndighetenes styringskapasitet³ og styringsregimet slik det er utformet i økonomiregelverket for staten.

I 2017 utviklet de fire samarbeidende etatene (Arbeidstilsynet, NAV, politiet og skatteetaten) en felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet⁴. I dette arbeidet ble noen av utfordringene knyttet til gjenstridigheten i a-krim og virksomhetsstyringen dokumentert. Utfordringene er knyttet til det å arbeide effektivt og koordinert sammen, og samtidig oppfylle de ulike resultatkravene som er fastsatt enten av overordnet departement eller internt i den enkelte etat. Resultatene som forventes av den enkelte etat, sammenfaller ikke nødvendigvis med den prioriteringen av virkemidler som må til for å oppnå resultater og effekter innenfor a-krim. Det kan derfor oppstå målkonflikter når man i det tverretatlige samarbeidet skal velge virkemidler, arbeidsform og prioritere aktører. Manglende samsvar mellom innretningen på styringssignalene og de utfordringene man ser, samt styringssignaler som skaper målkonflikter, betegnes i faglitteraturen som fragmentert styring.

En annen konsekvens av den fragmenterte styringen, er at rapporteringen tilbake til etatsleder og departement vanskeliggjøres. A-krimsentrene har i mange tilfeller endt opp med å rapportere om oppgaver som ikke er gjennomført av sentrene alene, men i samarbeid med etatens linje. Dette går utover kvaliteten på rapporteringen og dermed også utover muligheten til å benytte rapportering til kontroll og læring for videre utvikling av den tverretatlige innsatsen.

¹ I rapporten benyttes regjeringens definisjon av arbeidslivskriminalitet: "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" (Departementene, "Strategi mot arbeidslivskriminalitet", 2017).

² Fimreite m.fl. (2011) "Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering", Difi (2014) "Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning".

³ Rittel og Webber (1973) "Dilemmas in a General Theory of Planning" i *Policy Sciences* 4, 155-169.

⁴ Styringsmodellen ble vedtatt av etatslederne i oktober 2017.

Det er nødvendig med et styringsregime som legger til rette for læring. I dette ligger det at etatene må evne å utvikle og tilpasse innsats og arbeidsmetoder i takt med at man tilegner seg ny kunnskap og i takt med endringer i fenomenet a-krim.

De fire samarbeidende etatene mottok et oppdrag 14. juni 2017 fra sine respektive departementer om å utvikle felles mål- og styringsparametere for a-kriminnsatsen, samt egnede måter å måle effekter av innsatsen⁵. Å identifisere og fastsette felles mål og styringsparametere er et verktøy som kan benyttes for å samordne innsatsen mot a-krim på tvers av etatene. Ved hjelp av virksomhetsstyring er det mulig å bøte på noen av utfordringene forbundet med at organisasjonsstrukturen i det offentlige ikke er tilpasset problemstrukturen i a-krim. I tillegg vil felles mål og styringsparametere gi styringskraft til den politiske og strategiske prioriteten som satsningen på å forebygge og bekjempe a-krim har.

1.1. Hovedanbefalinger

Anbefaling om samfunns mål og brukermål for a-krim samarbeidet

Den overordnede målsettingen for de fire samarbeidende etatene på samfunnsnivå, er å redusere forekomsten av a-krim. Formålet med dette er å beskytte og sikre ivaretagelse av fem sentrale samfunnsverdier:

- Høy oppslutning om finansieringen av velferdsstaten
- Like konkurransevilkår i næringslivet
- Rettssikkerhet, trygghet og lovlige lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere
- Tillit til myndighetene
- Trygghet for kvalitet og leveringsdyktighet ved kjøp av varer og tjenester

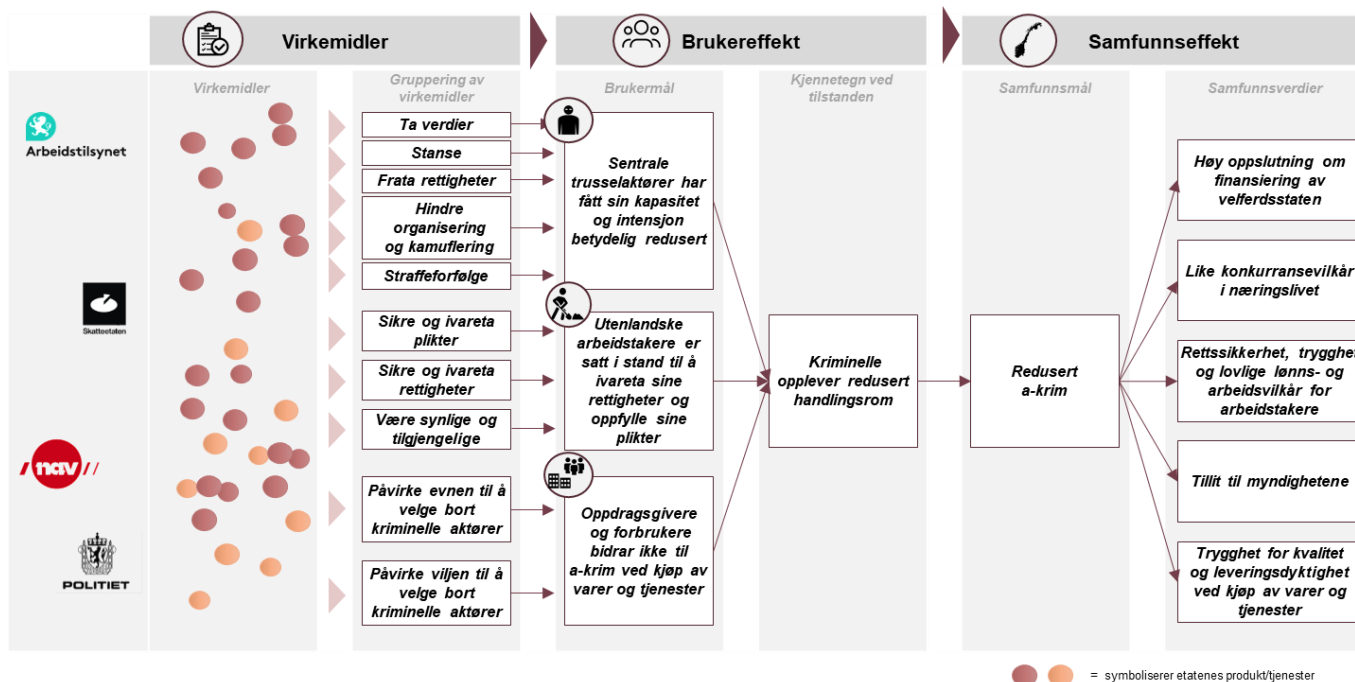
Med bakgrunn i samfunnsverdiene bør etatenes innsats innrettes mot å oppnå følgende brukermål:

- 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

Sammenhengen mellom samfunnsverdiene som skal beskyttes, og brukermålene de fire samarbeidende etatene bør rette innsatsen mot for å oppnå, er illustrert i Figur 1.⁶

⁵ «Det skal blant annet utvikles felles mål- og styringsparametere som skal inngå i den enkeltes etats mål- og resultatstyring og egnede måter å måle effekter av innsatsen». (Oppdragsbrev 14. juni 2017)

⁶ I figuren vises også innplasseringen av samfunns mål og brukermål i DFØs resultatkjede.



Figur 1: Samfunnsverdier og brukermål for a-krimarbeidet illustrert i DFØs resultatkjede

Implementering av nye mål, effektindikatorer og styringsparametere: Det anbefales at de respektive departementene benytter de foreslåtte samfunns- og brukermål i likelydende føringer i tildelingsbrev til hver av de fire samarbeidende etatene. I felles a-krim årsrapport til departementene bør etatene benytte effektindikatorer til å belyse utviklingen innenfor de tre brukermålene. Rapportering om effekter bør benyttes til læring, eventuell justering av innsatsen og videre utvikling av tiltak.

Felles styringsparametere knyttet til virkemiddelbruken på operativt nivå bør inngå i etatenes styringsbrev til underliggende enheter. Styringsparameterne må operasjonaliseres av den enkelte etat, slik at de gir retning og kraft i styringen av den tverretatlige a-kriminnsatsen.

Gjennomføring av effektmålinger: Det er stort behov for kunnskap om i hvilken grad og på hvilken måte virkemidlene etatene benytter, bidrar til å redusere omfanget av a-krim. Dette for å kunne vurdere om etatene sammen bruker sine virkemidler effektivt og om det er behov for nye virkemidler.

Det bør derfor gjennomføres effektmålinger som dekker kunnskapsbehovene som er avdekket i denne rapporten. Dette er et langsiktig arbeid som bør gjøres i tverretatlig regi.

Anbefaling om rapportering

For den tverretatlige a-kriminnsatsen foreslås det en ny innretning på rapportering. Innholdet i rapporteringskravene bør være innrettet mot de nye brukermålene, samt virkemiddelbruk og effekter av virkemiddelbruken.

Rapporteringsansvar på det operative nivå anbefales delegert til regional styringsgruppe. NTKG⁷ anbefales å ha ansvaret for sammenstilling av nasjonale tall fra etatene, rapportering fra annet formalisert a-krimssamarbeid og de regionale styringsgruppenes rapportering. Styringsgruppen for a-krimssamarbeidet har ansvaret for godkjenning av rapportering før oversendelse til departementene.

Anbefaling om utviklingstiltak for å understøtte mål- og resultatstyring og øvrige utviklingsoppgaver

En ny innretning på den tverretatlige mål- og resultatstyringen bør suppleres med iverksetting av følgende tiltak:

- Revidering av gjeldende styringsdokumenter.
- Styringsgruppen for a-krimssamarbeidet bør utarbeide et oppdrag for gjennomføring av effektmåling og opprettelse av en tverretatlig analysegruppe. Analysegruppen bør tildeles ansvar for å initiere, følge opp og rapportere fra effektmålinger.
- Det bør legges til rette for at det kan utarbeides tverretatlige etterretningsprodukter og en felles oversikt over og kriterier for prioritering av trusselaktører.
- Det bør gjøres tilpasninger i etatenes datasystemer slik at det blir mulig å hente ut data om a-krim med god kvalitet til bruk i etterretning, analyser, rapportering og effektmåling.
- Det bør tegnes opp tydelige tverretatlige prosesser for etterretning, effektmåling og virksomhetsstyring. Disse prosessene bør inngå i et felles styringshjul.

I tillegg bør tiltak for å utvikle regelverk, forbedre arbeidsprosesser og samhandling på tvers av etatene prioriteres i tiden fremover.

1.2. Mandat, arbeidsform og målgrupper for rapporten

De fire samarbeidende etatene utarbeidet i fellesskap et mandat for arbeidet, som ble vedtatt i Det sentrale samarbeidsforum 31. oktober 2017.⁸ Mandatet fremhever følgende ambisjon for arbeidet:

For å øke den samlede slagkraften mot a-krim, skal Arbeidstilsynet, NAV, politiet og skatteetaten i fellesskap vurdere hvordan mål- og resultatstyringen på a-krimområdet kan innrettes for å håndtere gjenstridigheten i fenomenet. Etatene skal i fellesskap foreslå en innretning på mål- og resultatstyringen som kan benyttes til styring og oppfølging på de ulike hierarkiske nivåene, fra departement og ned til det enkelte a-krimssenter.

⁷ Nasjonal tverretatlig koordineringsgruppe for a-krimssamarbeidet (NTKG)

⁸ Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) består av riksadvokaten, politidirektøren, ØKOKRIM-sjef, skattedirektøren, tolldirektøren, direktør for Arbeidstilsynet og arbeids- og velferdsdirektøren.

Det har vært nedsatt en tverretatlig arbeidsgruppe med medarbeidere fra avdelinger med ansvar for både fag og styring i de fire etatene. Følgende har deltatt i arbeidsgruppen:

- Monica Bredesen (arbeidsgruppemedlem og NTKG, Skattedirektoratet)
- Siv Heidi Stavrum Malm (arbeidsgruppemedlem, Skattedirektoratet), erstattet av Inger Marie Lindberg (arbeidsgruppemedlem, Skattedirektoratet) i februar 2018
- Marianne Elvsaa Nordtømme (arbeidsgruppemedlem, Direktoratet for arbeidstilsynet)
- Michael Nielsen (arbeidsgruppemedlem, Arbeids- og velferdsdirektoratet)
- Sofie Hove Stene (arbeidsgruppemedlem, Politidirektoratet)
- Øyvind Sævig (prosjektleder, Capgemini Consulting)

Det har i tillegg vært nedsatt en tverretatlig referansegruppe bestående av følgende deltakere: Knut-Aleksander Hymer (Politidirektoratet og NTKG), Odd Høiås (Sør-Øst politidistrikt), Cathrine Prahls Reusch (Arbeidstilsynet), Kari Sølvernes Rognes (Direktoratet for arbeidstilsynet og NTKG), Helen Moltu (Arbeids- og velferdsdirektoratet og NTKG), Ludvig Guldal (NAV Kontroll), Bjørn Marhaug (skatteetaten). Odd Høiås ble erstattet av Tom Birger Larsen (Sør-Øst politidistrikt) i mars 2018. I tillegg har Terje Nordli (Skattedirektoratet) deltatt på enkelte møter og med innspill underveis i arbeidet.

Departementene er den primære målgruppen for rapporten, ettersom de er oppdragsgiver. Rapporten vil også være et viktig grunnlagsdokument for ledelsen og virksomhetsstyringen i etatene, for fagressurser ved a-krimsentrene og i linjeorganisasjonen, eller blant de som deltar i annet formalisert a-krim samarbeid.

1.3. Oppbyggingen av rapporten

Rapporten er bygget opp etter en struktur der kapittel 2 "Dagens styring av a-kriminnsatsen" gir en oppsummering av gjeldende føringer for det tverretatlige a-krim samarbeidet, samt beskriver utfordringer knyttet til tverretatlig styring.

I kapittel 3 er resultatkjeden benyttet som verktøy for å utlede samfunns- og brukermål for a-krim samarbeidet. Samfunnsmålet er utledet med utgangspunkt i etatenes samfunnsoppdrag og prioriteringer som er gjort i felles handlingsplan for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet.⁹ I utarbeidelsen av brukermålene er det gjort en forenklet strukturell analyse for å sortere og prioritere hvilke aktører innsatsen bør rettes mot. Dette innebærer en videreutvikling av målsettingene og prioriteringen av aktører som ligger i felles handlingsplan. Prioriterte aktørgrupper er utgangspunkt for brukermålene.

⁹ Felles handlingsplan 2017-2019 mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet, og skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet.

Samfunns- og brukermål danner utgangspunktet for vurderinger av hvilke virkemidler som bør prioriteres og hvordan samspillet på tvers av etatene, og mellom linjeorganisasjonene og a-krimsentrene bør fungere. Dette omtales i kapittel 4.

I kapittel 5 er effektmåling og gjeldende kunnskapsbehov for a-krim beskrevet. Dette inkluderer en anbefaling knyttet til hvilke effektmålinger og effektvurderinger som på sikt bør gjennomføres. Kapittelet inneholder også forslag om effektindikatorer for 2019, som kan benyttes til kontroll, læring og utvikling av etatsstyringen.¹⁰

I kapittel 6 er det utarbeidet et forslag til opplegg for rapportering. Rapporteringen henger tett sammen med kunnskapsbehovet og behovet for informasjon som grunnlag for kontroll, læring og utvikling.

I kapittel 7 gis de overordnede anbefalingene for mål, effektindikatorer og styringsparametere. I tillegg gis det anbefalinger for videre arbeid med utviklingstiltak og kunnskapsbygging, samt en beskrivelse av revideringsbehov av styrende dokumenter.

1.4. Avgrensninger

Rapporten bygger på vurderinger og prioriteringer som ligger til grunn i regjeringens strategi og i felles handlingsplan. Beskrivelser av trusselaktører bygger i hovedsak på situasjonsbeskrivelser for a-krim fra 2014 og 2017¹¹, og beskrivelser i rapporten om felles styringsmodell. Det er således ikke laget nye situasjonsbeskrivelser, risikoanalyser eller trusselvurderinger i forbindelse med arbeidet med denne rapporten.

Det er heller ikke gjennomført effektmålinger som en del av arbeidet med anbefalingene i denne rapporten. Effektmålinger vil fremover være et viktig grunnlag for å evaluere innrettingen på styringsparameterne på a-krimområdet, og bør gjennomføres for å sikre læring, utvikling og korrigering av virksomhetsstyringen dersom de ønskede resultatene ikke materialiserer seg.

I arbeidet med å utlede mål- og styringsparametere for den tverretatlige a-kriminnsatsen, har det kommet opp en rekke forslag til tiltak rettet mot forbedring av arbeidsprosesser og utvikling av samhandlingen mellom etatene. Å gi anbefalinger på disse områdene faller utenfor rapportens mandat, men det er likevel sentralt å påpeke at tiltak for å forbedre regelverket, arbeidsprosesser og samhandling på tvers av de fire etatene er viktig for å optimalisere effekten av innsatsen. Denne tematikken omtales kort i rapportens punkt 7.4.

¹⁰ I henhold til Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 1.5.2, skal "Departementets kontroll av underliggende virksomheter [inngå] i den ordinære styringen og oppfølgingen av virksomheten."

¹¹ Arbeidstilsynet m.fl. (2014): *Arbeidslivskriminalitet i Norge – Situasjonsbeskrivelse 2014*.

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (2017): *Situasjonsbeskrivelse 2017. Arbeidslivskriminalitet i Norge*.

Det er flere andre etater enn Arbeidstilsynet, NAV, politiet og skatteetaten som har virkemidler som kan benyttes for å forebygge og bekjempe a-krim. Det gjelder eksempelvis Tolletaten, Utlendingsdirektoratet, Skatteoppkrever, Statens vegvesen, Mattilsynet, bevillingsmyndigheter, plan- og bygningsetaten, brannvesenet og El-tilsynet. Denne rapporten tar primært for seg de fire samarbeidende etatenes virkemidler, selv om enkelte av skatteoppkrever¹² og UDIs virkemidler også nevnes i kapittel 4.

1.5. Kritiske suksessfaktorer

Det er definert kritiske suksessfaktorer som det må tas hensyn til for å lykkes med mål- og resultatstyring i det tverretatlige a-krimssamarbeidet:

- Styringen må bygge på regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, felles handlingsplan, felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet og felles føringer i etatenes tildelingsbrev.
- Hver etat må sikre at etatsinterne styringsdokumenter hensyntar føringene for det tverretatlige samarbeidet.
- Etatene må sørge for at både egne og felles prioriteringer for a-kriminnsatsen gjøres med utgangspunkt i analyser og kunnskap.
- Styringsparametere bør innrettes slik at de legger til rette for hensiktsmessig valg av virkemiddelbruk i de operative leddene.
- Etatene må legge til rette for at data om a-krim kan hentes ut av datasystemene, og benyttes til etterretning, analyser, rapportering og effektmåling.
- I vurderingen av måloppnåelse bør etatenes innsats og de eksterne effektene av innsatsen ses i sammenheng.
- Målinger av effekter må benyttes til læring, kontroll, korrigering og utvikling.

¹² Skatteetaten er faglig overordnet skatteoppkreverne

1.6. Begreper

Gjenstridige problemer ("wicked problems"): En samlebetegnelse for komplekse samfunnsutfordringer som er vanskelige å dele opp i avgrensede ansvarsområder. Problemene er sammensatte, foranderlige og tett forbundet med andre problemstillinger. Gjenstridige problemer kjennetegnes av at årsak-virkning-sammenhenger ikke kan defineres entydig. Gjenstridige problemer kan ikke løses ved hjelp av enkeltstående innsats fra ett fagfelt eller én samfunnssektor.¹³

Styringsregime: Prinsipper for styring definert og utøvd gjennom styringsinstitusjoner.

Formålseffektivitet: Hvordan en mest mulig effektivt, altså med den laveste økonomiske ressursinnsats, kan oppnå et bestemt realiseringsnivå for et offentlig formål.¹⁴

Resultatkjeden: En forenklet modell av produksjonskjeden til en offentlig virksomhet, og et verktøy for å vise verdiskapningsprosessen. Kjeden består av innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester, brukereffekter og samfunnseffekter. Kjeden kan benyttes til å klargjøre formål og målgrupper for produktene og tjenestene virksomheten produserer.¹⁵

Virkemidler: Statlige virksomheter har innsatsfaktorer i form av arbeidskraft, kompetanse og utstyr som benyttes til å gjennomføre ulike aktiviteter (eksempelvis saksbehandling og analysearbeid). Disse aktivitetene resulterer i produkter eller tjenester som enten leveres ferdig fra virksomhetens side, eller som sluttføres i møtet med en eller flere brukergrupper utenfor virksomheten (eksempelvis rådgivning, vedtak, beslutninger, utredninger, kampanjer og kontroller). I denne rapporten benyttes begrepet "virkemidler" som fellesbetegnelse for produkter og tjenester.

Brukereffekt/samfunnseffekt: Effekter som skapes eller finner sted hos en definert brukergruppe (aktørgruppe eller målgruppe) i samfunnet (brukereffekt), eller på samfunnsnivå (samfunnseffekt).

Samfunns mål og brukermål: Målsettinger på henholdsvis samfunnsnivå og brukergruppenivå.

Styringsparameter: En måling av et prioritert område for virksomheten, utledet av en overordnet målsetting. Målingen kan være en kvantitativ størrelse eller en kvalitativ vurdering. En styringsparameter følges ofte av et resultatkrav, som vil si at det forventes at virksomheten oppnår konkrete resultater på området som måles. I denne rapporten knyttes styringsparametere til etatenes virkemiddelbruk.

¹³ Difi (2014:7): *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*.

¹⁴ Moderniseringsdepartementet (2005): *Bedre statlig styring: Styring og styringsreformer i offentlig virksomhet*.

¹⁵ SSØ (2010): *Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten*.

Effektindikator: Et kvantitativt eller kvalitativt mål for effekt. En effektindikator gir en indikasjon på effekten man søker å måle.

2. Dagens styring av a-krimssamarbeidet

2.1. Gjeldende føringer for de samarbeidende etatene

I regjeringens strategi er det angitt et felles mål for etatene om å forebygge og bekjempe a-krim. I tillegg har etatene i årene 2015-2018 hatt likelydende føringer i den enkelte etats tildelingsbrev som angir felles prioriteringer for a-krimssamarbeidet.

I felles handlingsplan er det angitt følgende felles mål for innsatsen:

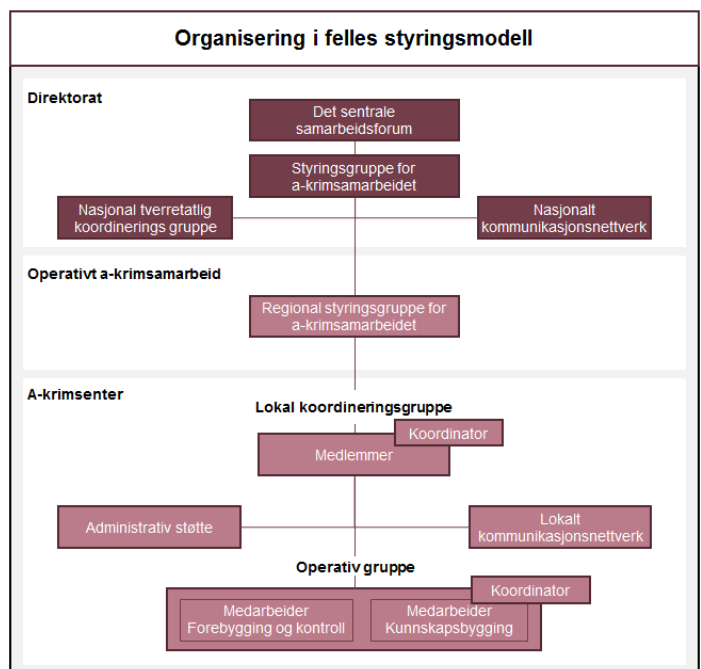
Arbeidstilsynet, NAV, politiet og skatteetaten skal sammen bidra til å redusere arbeidslivskriminalitet ved å:

- sette de kriminelle ut av stand til å fortsette sin virksomhet i arbeidsmarkedet eller redusere deres kapasitet til å drive kriminell virksomhet over lengre perioder
- redusere handlingsrommet til de kriminelle
- påvirke de useriøse til å etterleve regelverket

I tillegg angir også felles handlingsplan prinsipper for samarbeidet. Disse prinsippene omfatter blant annet at samarbeidet forplikter alle etatene til deltakelse; at felles prioritering av innsats skal bygge på kunnskap og at dette er et felles ansvar; at etatenes virkemidler skal benyttes slik at de gir best mulig samlet effekt, og at samarbeidet skal ha et helhetlig aktørperspektiv.

Felles styringsmodell er illustrert i Figur 2 og angir:

- styringslinjer og arenaer for styring
- roller og oppgaver for a-krimssentrene og linjen
- krav til minimum ressursinnsats på a-krimssentrene og prinsipper for kostnadsdeling



Figur 2: Organisering i henhold til felles styringsmodell

Styringsmodellen innebærer at det er etablert prosesser og arenaer for styring der ny kunnskap kan benyttes til læring slik at etatene kontinuerlig kan påvirke, korrigere og målrette den tverretattlige a-kriminnsatsen.

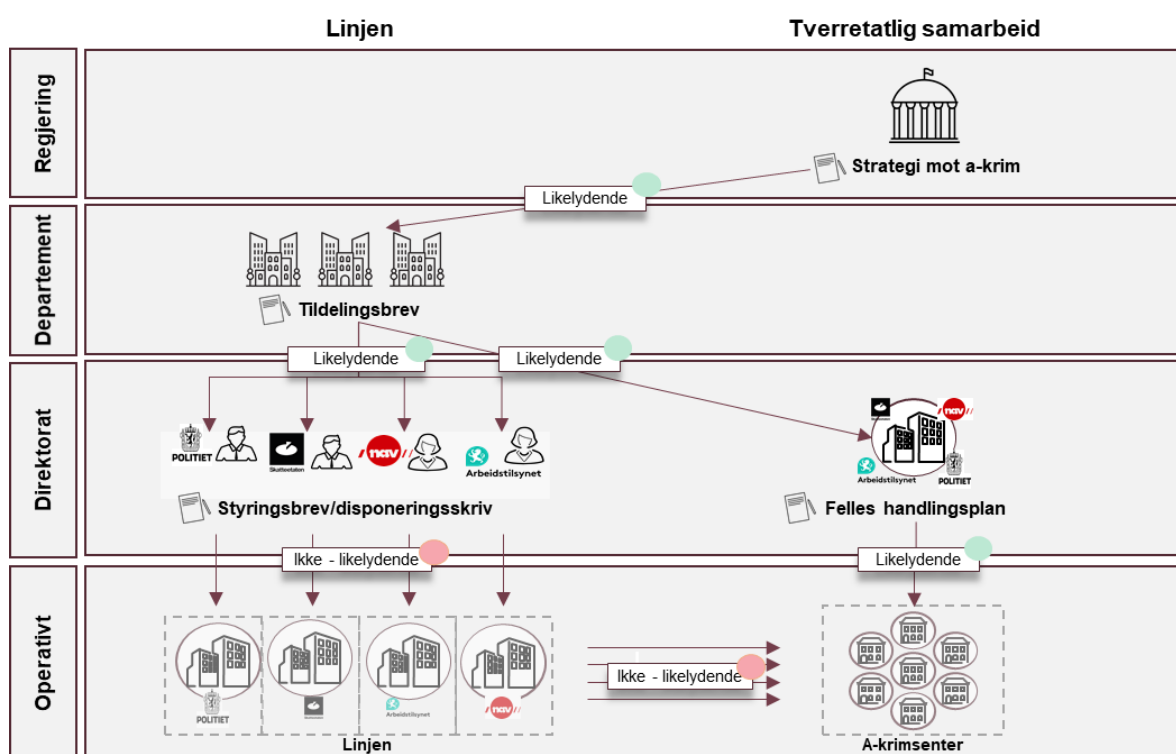
I arbeidet med å utvikle felles styringsmodell ble det anbefalt å videreutvikle mål- og resultatstyringen i a-krimssamarbeidet, samt å videreutvikle arbeidet med kunnskapsbygging. Styringsgruppen for a-krimssamarbeidet besluttet 8. februar 2018 et mandat for en tverretattlig arbeidsgruppe som skal utarbeide felles kompetanse- og metodeutvikling for

kunnskapsbygging i og mellom a-krimsentrene, samt en arena for informasjonsdeling og læring.

2.2. Utfordringer med dagens styring innenfor a-krim samarbeidet

Til tross for felles føringer på en rekke områder eksisterer det fortsatt noen utfordringer med styringen av a-krim samarbeidet. Dette henger sammen med at a-krim er et sammensatt og til dels skjult fenomen som ikke forekommer innenfor én enkelt etats ansvarsområde. Dette betyr at kunnskap om fenomenet og tilgangen på virkemidler som kreves for å håndtere det, sitter spredt i de ulike etatene. Slike fenomener omtales i forskningslitteraturen som gjenstridige problemer eller "wicked problems". En effektiv håndtering av gjenstridige problemer krever samordning på tvers av etater.

Noen av utfordringene som har gjort seg gjeldende, henger trolig tett sammen med at a-krim er et gjenstridig problem, og at de fire etatene har håndtert problemet enkeltvis i virksomhetsstyringen. Styringssignalene som har blitt formidlet fra departementene til de fire etatene, har vært likelydende. Fra virksomhetsnivå og ut i de operative leddene av organisasjonen har mål- og styringssignaler vært ulikt utformet. Figur 3 illustrerer på hvilke hierarkiske nivåer det har blitt formidlet likelydende styringssignaler (grønn sirkel) og på hvilke nivåer det ikke er formidlet likelydende styringssignaler (rød sirkel).



Figur 3: Illustrasjon av likelydende og ikke-likelydende styringssignaler i den tverretatlige innsatsen mot a-krim

Selv om styringssignalene fra departement til underliggende etat har vært likelydende, har de ikke vært utformet i tråd med DFØs anbefalinger om at mål- og styringsparametere bør ligge

på bruker- og samfunnsnivå. I tillegg har etatene styrt sine operative medarbeidere med bakgrunn i etatsspesifikke mål og resultatkrav. Dette har til dels gitt målkonflikter for medarbeidere og ledere som jobber med a-krim, ved at de på den ene siden forsøker å jobbe effektivt og koordinert sammen, mens de på den andre siden har etatsinterne produksjonskrav å oppfylle.¹⁶ Den praktiske tilnærmingen til mål- og resultatstyring varierer også på tvers av etatene.¹⁷

Styringen innenfor a-krimssamarbeidet er som nevnt ulikt innrettet på tvers av etatene. NAV og skatteetaten har eksempelvis utarbeidet egne strategidokumenter på a-krimområdet, og skatteetaten har en særskilt prioritering av bygg- og anleggsbransjen (proffmarkedet) i sine styringssignaler. De øvrige etatenes prioriteringer har rettet seg mer generelt mot a-krim.

Når det kommer til rapporteringen om a-krimarbeidet fra den enkelte etat til respektive departement, har denne variert fra å være orientert mot bruker- og samfunnseffekter, til å rette seg mer mot telling av virksomhetsinterne resultater. Politiet har eksempelvis i 2017 operert med kvalitative rapporteringskrav for a-krimarbeidet. Skatteetaten har lagt til rette for registrering av de ansattes tidsbruk på a-krimoppgaver og registrering av virkemiddelbruken med egne a-krimkoder. I tillegg har skatteetaten gjennomført måling og evaluering av utvikling i omfang, og bruker- og samfunnseffekter på a-krimområdet. NAV har manuell telling av a-krim saker og bruker dette som grunnlag for intern rapportering og rapportering til departementet. Arbeidstilsynet har i forbindelse med årsrapportering til departementet for 2017 gjort en vurdering av sannsynlige brukereffekter av etatens innsats rettet mot a-krim og useriøsitet.

Som følge av krav i tildelingsbrevene har etatene også utarbeidet en felles årsrapport for styrket innsats mot a-krim, hvor det redegjøres for a-krimssamarbeidet, prioriteringer og resultater. Felles handlingsplan pålegger a-krimssentrene å rapportere om måloppnåelse, effekter av samarbeidet og gjennomførte aktiviteter. Det har vist seg utfordrende for a-krimssentrene 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-krim saker, 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 tverretatlige 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.

¹⁶ Felles årsrapport a-krim (2017), s. 31

¹⁷ Mål- og resultatstyring er det gjeldende styringsprinsippet for alle statlige virksomheter, jf. Finansdepartementet (2015): *Reglement for økonomistyring i staten*, § 4.

I denne rapporten utledes mål på anbefalt nivå (samfunns- og brukernivå)¹⁸ som anbefales benyttet i tildelingsbrevene til de fire etatene. Videre utledes styringsparametere for det tverretatlige a-krimssamarbeidet til bruk i etatens styringsbrev til underliggende enheter. Departementene og de samarbeidende etatene vil kunne benytte målene, effektindikatorene og styringsparameterne i virksomhetsstyringen, og gjennom dette sikre likelydende styringssignaler som er kvalitativt gode. I tillegg vil det kunne legges til rette for mer formåls effektiv virkemiddelbruk i de operative leddene, i a-krimssenteret og linjeorganisasjonen.

I denne rapporten anbefales det også at det gjennomføres effektmålinger på et overordnet nivå. God virksomhetsstyring både bygger på og er avhengig av rapportering. Derfor foreslås det en også innretning på rapporteringen som i større grad legger til rette for både kontroll- og læringsaspektet.

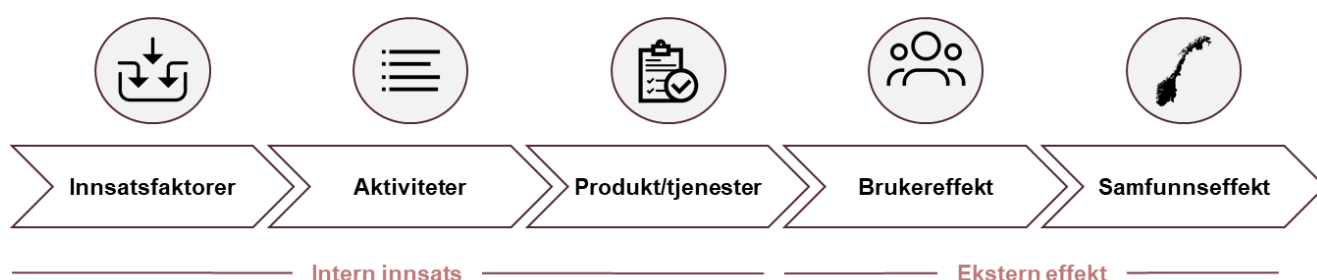
¹⁸ SSØ (2010): *Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten*.

3. Mål på samfunns- og brukernivå

3.1. Resultatkjeden

For å utlede mål på samfunns- og brukernivå med tilhørende styringsparametere, kan DFØs resultatkjede benyttes som verktøy for å systematisere de ulike leddene i prosessen.¹⁹ Resultatkjeden viser hvordan en virksomhet via ulike aktiviteter omformer innsatsfaktorer til produkter eller tjenester som er rettet mot eksterne brukere og samfunnet.

For at de deltagende etatene i fellesskap skal kunne foreslå en felles innretning på mål- og resultatstyring, er det første steget å bli enige om hvilke effekter som ønskes oppnådd og siden hvilke produkter og tjenester som bør prioriteres for å oppnå disse effektene.



Figur 4: Resultatkjeden (hentet fra SSØ (2010) Resultatmåling – mål- og resultatstyring i staten)

Resultatkjeden er i utgangspunktet utviklet med henblikk på effektmålinger, og ikke virksomhetsstyring. I arbeidet med denne rapporten er det tatt utgangspunkt i resultatkjeden, men det har vært et behov for å supplere med enkelte elementer slik at den også kan benyttes til å operasjonalisere mål og styringsparametere. Denne rapporten tar for seg de tre siste leddene i resultatkjeden. Det er dermed ikke utledet målsettinger for aktiviteter og innsatsfaktorer for de fire etatene i a-krimssamarbeidet.

Figur 5 viser hvordan resultatkjeden er brutt opp for å tilpasses arbeidet med å utlede mål og styringsparametere. Samfunnseffekt er brutt opp i det samfunns målet de fire samarbeidende etatene sammen skal oppnå, og de samfunnsverdiene som skal beskyttes og ivaretas. Brukereffektnivået er brutt opp i brukermål med tilhørende kjennetegn ved tilstanden som skal oppnås. Etatenes produkter og tjenester (heretter kalt virkemidler) mot a-krim er sortert og gruppert med hensyn til hvilke deler av brukermålene de treffer.

¹⁹ SSØ (2010): *Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten*.



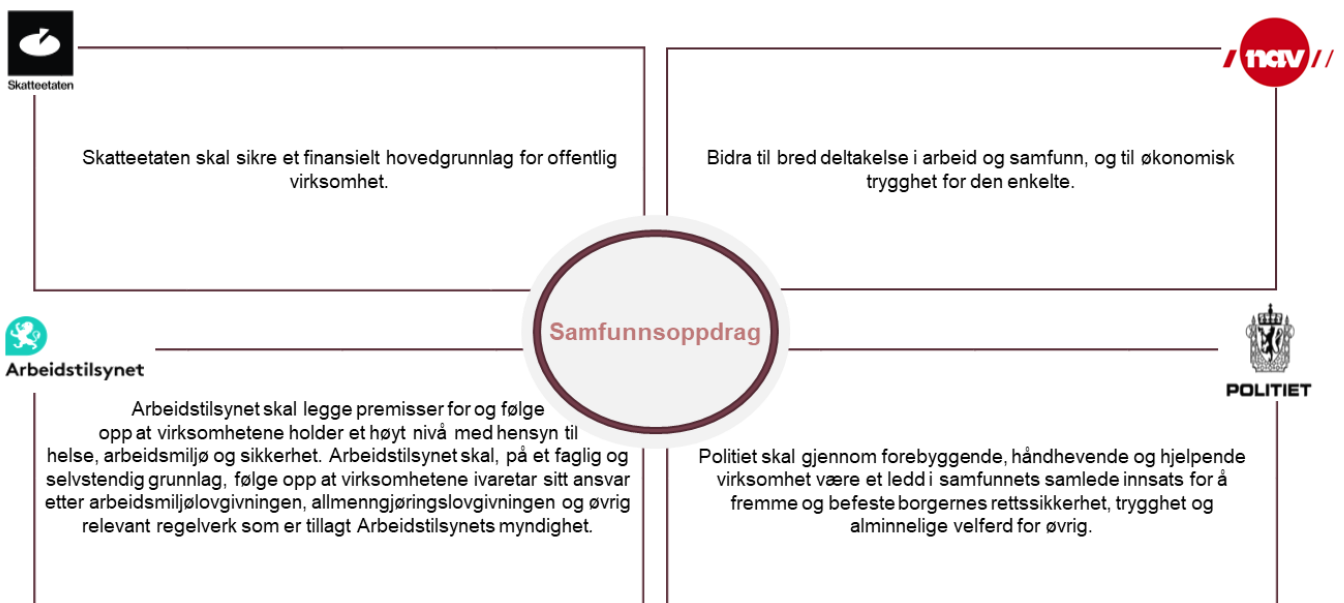
Figur 5: Resultatkjeden tilpasset mål- og resultatstyring



3.2. Mål på samfunnsnivå

A-krim defineres som handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, og inkluderer ofte utnyttelse av arbeidstakere. A-krim medfører en rekke negative konsekvenser for samfunnet som helhet. Dersom etatene ikke evner å forebygge og bekjempe a-krim på en slagkraftig og effektiv måte, vil det kunne føre til at samfunnet blir påført økte kostnader i form av feilutbetalinger av trygder og stønader, samt at skatte- og avgiftsinntekter som ellers ville blitt benyttet til finansiering av velferdssystemet, går tapt. Dette vil igjen kunne føre til redusering av legitimiteten til skatte- og trygdesystemet, en undergraving av seriøsiteten i arbeidslivet (med negative konsekvenser for konkurranse-, lønns- og arbeidsvilkår), usikkerhet knyttet til kvalitet ved kjøp av varer og tjenester og redusert tillit til myndighetene.

De fire samarbeidende etatene har ulike mål og samfunnseffekter definert i sine respektive samfunnsoppdrag, som både legitimerer og forplikter til deltakelse og innsats i arbeidet med å forebygge og bekjempe a-krim. Figur 6 angir etatenes samfunnsoppdrag.

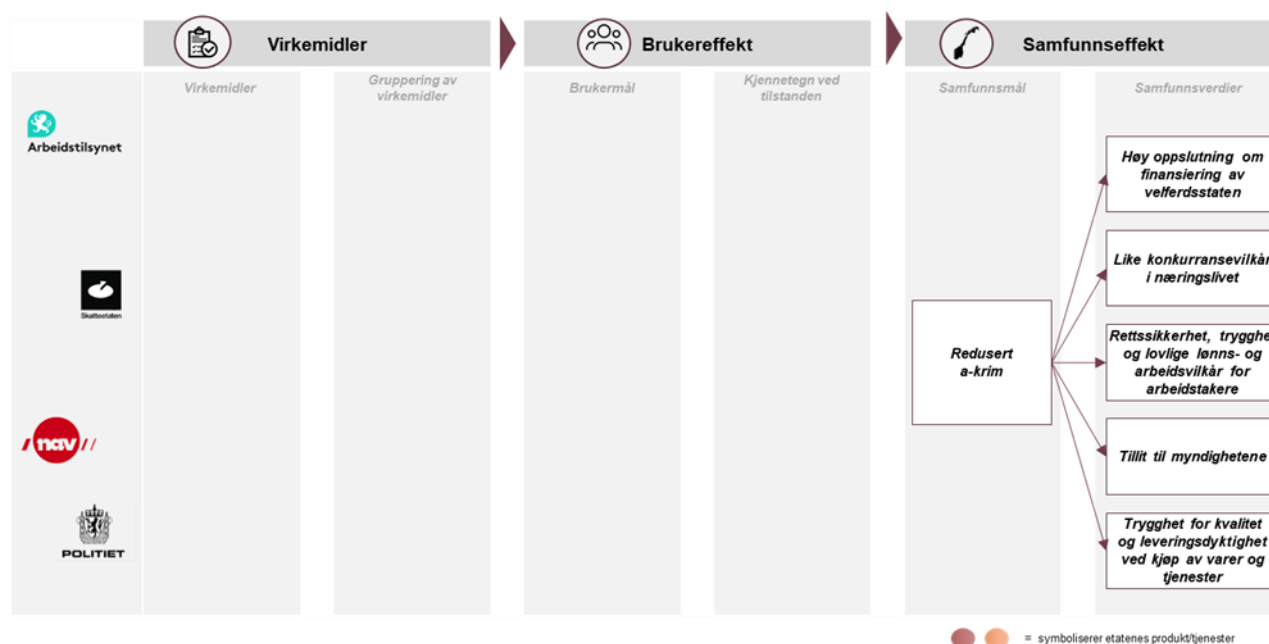


Figur 6: Etatenes samfunnsoppdrag i henhold til styrende dokumenter

Det overordnede samfunnsmålet for etatenes innsats på dette området, er redusert a-krim. Dette knyttes til etatenes samfunnsoppdrag og de grunnleggende samfunnsverdiene etatene skal beskytte. Det er identifisert fem sentrale samfunnsverdier:

- Høy oppslutning om finansieringen av velferdsstaten
- Like konkurransevilkår i næringslivet
- Rettssikkerhet, trygghet og lovlige lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere
- Tillit til myndighetene
- Trygghet for kvalitet og leveringsdyktighet ved kjøp av varer og tjenester

I Figur 7 er samfunnsmålet og samfunnsverdiene plassert i DFØs resultatkjede.



Figur 7: Samfunns mål og samfunnsverdier for a-krim plassert i DFØs resultatkjede

Etatenes innsats mot a-krim vil også være begrenset av tilgjengelige ressurser og kapasitet. Dette gjør det nødvendig å prioritere innsatsen på en slik måte at etatene får mest mulig effekt ut av ressursbruken. Med utgangspunkt i samfunnsmålet og samfunnsverdiene som skal beskyttes, er det gjort en vurdering av hvilke målgrupper ute i samfunnet det er viktigst å påvirke, og ved hjelp av hvilke virkemidler de bør påvirkes.



3.3. Mål på brukernivå

Mål på brukernivå eller brukereffekter er målsettinger formulert som tilstander, som skal skapes hos målgrupper eller aktørgrupper (grupper av brukere) ute i samfunnet. Tilstanden som skal skapes, kan være knyttet til endringer i holdning eller atferd hos de ulike gruppene. Når det gjelder endringer i atferd, kan dette eksempelvis være knyttet til gruppens evne eller vilje til å utføre handlinger. Hensikten med å fastsette mål på brukerleddet i resultatkjeden, er å sikre at innsatsen etatene har mot en samfunnsutfordring innrettes slik at den medfører størst virkning, eller sagt på en annen måte, at man sikrer formålseffektivitet for innsatsen.

Det å ha mål formulert som tilstander som skal oppnås hos ulike målgrupper, er en viktig nøkkel til formålseffektivitet. I formålseffektivitet ligger det at man oppnår mer eller bedre effekt for samme eller mindre innsats.

3.3.1 Vurdering og prioritering av aktører

A-krim er et komplekst samfunnsproblem, og med høy grad av kompleksitet følger ofte også et stort antall involverte og berørte parter.²⁰ For å kunne formulere målsettingene som angir hvilke tilstander det er ønskelig å oppnå hos ulike aktørgrupper (brukereffektene), er etatene avhengig av å ha oversikt over følgende elementer:

- Hvilke aktørgrupper er det viktig å påvirke?
- Hvilke av aktørgruppene vil det gi størst positiv virkning for samfunnet å påvirke?

I vurderinger av aktørgruppene vil formålseffektivitet, som tidligere nevnt, være et sentralt aspekt. Etatene må vurdere om det er mulig å påvirke grupper av individer ved hjelp av få ressurser. I tillegg er det relevant å velge ut aktørgrupper som er av avgjørende betydning for handlingsrommet for kriminalitet i arbeidslivet.

For å få oversikt over aktørene og for å danne et grunnlag for vurdering av hvilke grupper etatene bør prioritere å påvirke i den tverretatlige a-kriminnsatsen, er det benyttet en forenklet strukturell analyse. Med utgangspunkt i en kartlegging av relevante aktører er aktørene sortert i to kart: et «trusselaktør-kart» og et «medspiller-kart».

Akseinndelingen i de to kartene er utformet som graden av intensjon om og graden av kapasitet til å utføre handlinger. En trusselaktør er avhengig av å ha både intensjon om og kapasitet til å gjennomføre en uønsket handling, for å utgjøre en trussel.²¹ Intensjon og kapasitet benyttes her synonymt med en trusselaktørs vilje og evne. I medspiller-kartet er det synliggjort aktører som det er relevant å mobilisere og sette i stand til å iverksette trussel- og sårbarhetsreducerende tiltak mot trusselaktørene.

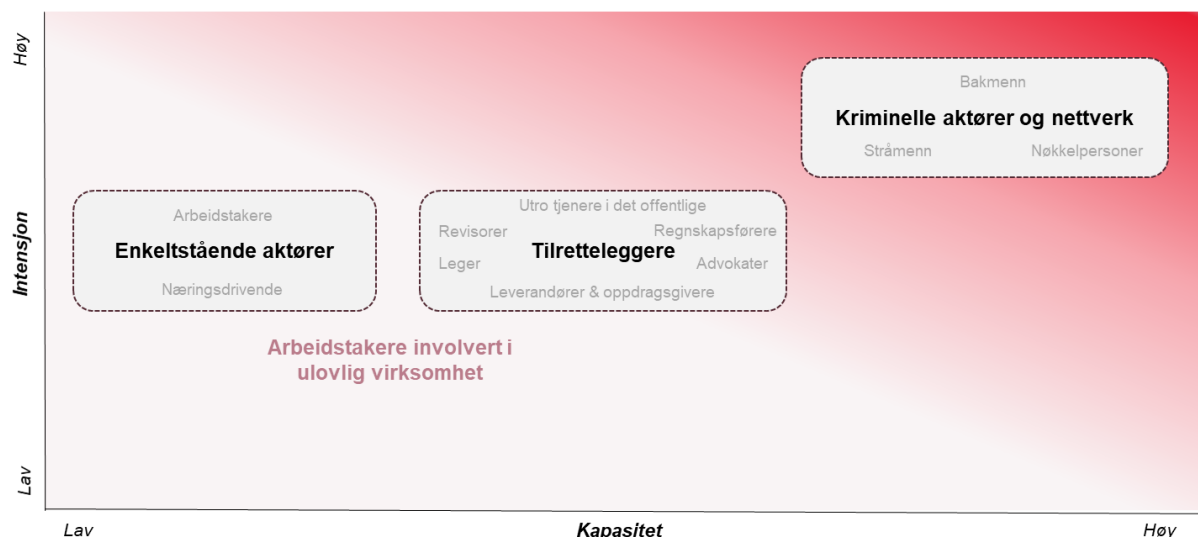
Trusselaktører

En trusselaktør er enten et individ, en gruppe individer eller en organisasjon som har en kjent eller antatt intensjon om, og kapasitet til å overta, endre eller ødelegge verdier. Eksempler på disse aktørene er gruppert og plassert i trusselaktør-kartet i Figur 8. Plasseringen langs aksene i kartet er basert på en vurdering av aktørgruppens intensjon om og kapasitet til å begå a-krim.

²⁰ I felles handlingsplan er aktørene som innsatsen skal rettes mot, beskrevet som; bakmenn, arbeidsgivere, oppdragsgivere, arbeidstakere, samt utenlandske aktører.

²¹ Norsk standard for samfunnssikkerhet (NS 5830) *Samfunnssikkerhet – Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger - Terminologi*

Spennet på grupperingene i trusselaktør-kartet går fra de som begår den mest alvorlige kriminaliteten, til enkeltstående aktører som i hovedsak opererer alene eller begår enkeltvis ulovlige handlinger. I kartet er det også individer som har en bevisst intensjon om å muliggjøre eller legge til rette for ulovlige handlinger (dette kan eksempelvis være revisorer, advokater, regnskapsførere, leger, leverandører av varer og tjenester, oppdragsgivere og utro tjenere i det offentlige).



Figur 8: Eksempler på trusselaktører med intensjon om og kapasitet til å begå a-krim

Prioritering av trusselaktører

Ut fra at etatene har begrensede ressurser er det formålstjenlig å målrette innsatsen mot de aktørgruppene som utgjør den største trusselen, altså aktørgruppene som har størst intensjon om og kapasitet til å begå uønskede handlinger. Det er disse aktørene som kan gjøre størst skade. Dette er også i overensstemmelse med prioriteringene som er gitt i regjeringens strategi og i felles handlingsplan.

Erfaringer fra det tverretatlige a-krimssamarbeidet tilsier at de aktørene som utgjør den største trusselen, er personer som har én eller flere nøkkelfunksjoner når det gjelder organisering av kriminaliteten. Nøkkelfunksjoner kan være at de planlegger, organiserer, instruerer, igangsetter eller kamuflerer kriminaliteten. Det er gjerne de samme personene som også profiterer på kriminaliteten. De rår over innsatsfaktorer som eksempelvis oppdrag, arbeidstakere og utbytte fra de kriminelle handlingene.

De største trusselaktørene disponerer eller inngår som regel i et nettverk. Etatene har ved felles årsrapportering for 2017 definert nettverk som:

(...) tre eller flere aktører som er involvert i organiseringen av de ulovlige handlingene. Nettverkene kan enten være bygget opp og strukturert rundt personers aktivitet, som en personbasert nettverksstruktur (f.eks. familiebaserte

nettverk eller geografiske nettverk), eller rundt aktiviteter hvor virksomheter står i sentrum - en virksomhetsbasert nettverksstruktur.

Aktørene som befinner seg i øvre høyre hjørne av trusselaktør-kartet, vil i de fleste tilfeller kvalifisere til å omtales som aktører som begår organisert kriminalitet. I dette ligger det at det samarbeides mellom flere enn to personer, at aktiviteten pågår over lang eller ubegrenset tidsperiode, at det er mistanke om at det er gjennomført alvorlige kriminelle handlinger, og at aktiviteten er styrt av en målsetting om økonomisk vinning eller makt.²²

I det videre omtales de prioriterte trusselaktørene, altså aktører som innehar én eller flere nøkkelfunksjoner eller nøkkelroller, som "sentrale trusselaktører".

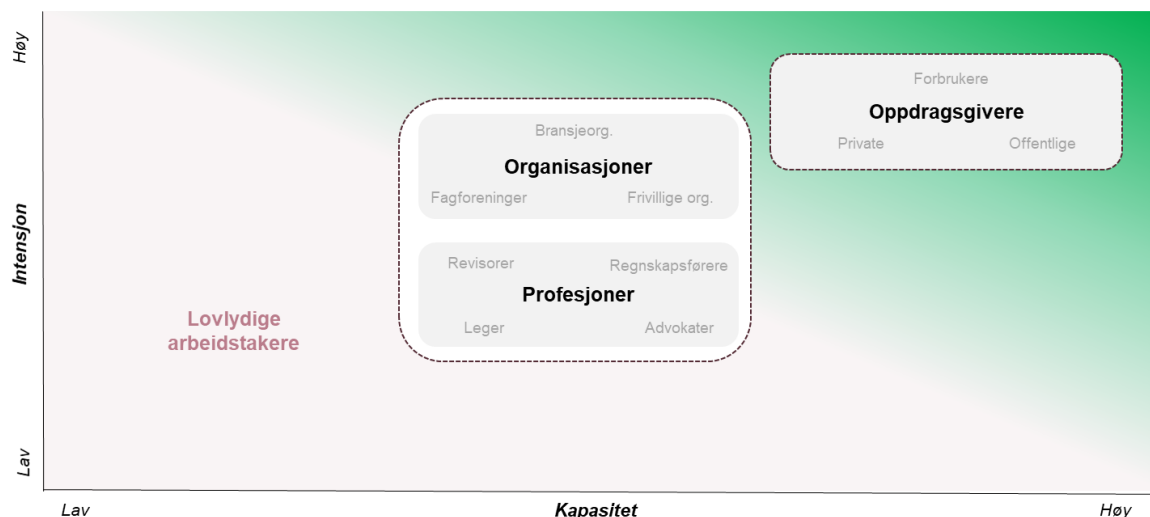
Medspillere

På arbeidsmarkedet er det en rekke aktører og institusjoner som har sårbarheter. Det er av avgjørende betydning å forstå disse sårbarhetene og årsakene til at kriminaliteten finner sted.

En stor andel av medspillerne både kan og vil medvirke aktivt i innsatsen mot de kriminelle aktørene i arbeidslivet. Her er det snakk om å benytte medspillere til en indirekte påvirkning av de kriminelle aktørene, i den forstand at medspillernes adferd er avgjørende for størrelsen på handlingsrommet til de kriminelle. Ved å styrke medspillernes evne og vilje til å beskytte verdier og redusere sårbarheter, kan vi si at vi mobiliserer medspillere i arbeidet med å forebygge og bekjempe a-krim.

Etatene erfarer at private og offentlige oppdragsgivere (både små og store) og forbrukere handler med kriminelle aktører i arbeidslivet, både bevisst og ubevisst. Bransjeorganisasjoner, fagforeninger og frivillige organisasjoner anses som relevante medspillere som kan mobiliseres. Andre grupperinger som kan medvirke til å redusere handlingsrommet til de kriminelle aktørene, er grupperinger som tilhører profesjoner som de kriminelle er avhengige av i sitt virke, eksempelvis revisorer, advokater, leger, leverandører av tjenester og varer, og offentlige myndigheter som utsteder bevilninger, løyver og godkjenninger. I Figur 9 er aktørene plassert langs to akser, basert på en vurdering av deres nåværende intensjon om og kapasitet til å ivareta verdier og begrense sårbarheter.

²² EUs definisjon av organisert kriminalitet består av 11 punkter, der minst 6 må være oppfylt (blant dem punkt 1,3,5 og 11): 1) samarbeid mellom flere enn to personer, 2) hver med egne tildelte oppgaver, 3) over lang eller ubegrenset tidsperiode, 4) gjennom bruk av en form for disiplin og kontroll, 5) mistanke om gjennomførte alvorlige kriminelle handlinger, 6) virksomhet på et internasjonalt nivå, 7) bruk av vold eller andre former for trussel, 8) bruk av kommersielle eller forretningsmessige strukturer, 9) deltagelse i hvitvasking, 10) utøve innflytelse på politikk, media, offentlig forvaltning, rettsmyndigheter eller økonomi, 11) styrt av målsetning om vinning og /eller makt (Fashing og Gottschalk (2008) "Kriminelle organisasjoner: hvordan forstå organisert kriminalitet").



Figur 9: Eksempler på medspillere med intensjon om og kapasitet til å ivareta verdier og begrense sårbarheter

Prioritering av medspillere

Etatenes ressurser legger også her begrensninger på den faktiske muligheten til å påvirke mulige medspillere. Såkalte "en til mange"-tiltak for å endre adferd hos medspillere, vil kunne være en kostnadseffektiv måte å benytte etatenes ressurser på. Likevel må det også overfor denne målgruppen foretas en prioritering av innsatsen.

Oppdragsgivere, både i det private og i det offentlige, er den grupperingen som vurderes til å ha størst potensial til å iverksette trussel- og sårbarhetsreduserende tiltak mot kriminelle aktører i arbeidslivet. Dette henger sammen med at de har stor omsetning og investeringskraft, som muliggjør et marked for de kriminelle. Det offentlige kjøper alene inn varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeid for om lag 400 mrd. kroner årlig.²³ Statlige og kommunale oppdragsgivere utgjør dermed en viktig medspillergruppe, og myndighetene har anledning til å stille ulike seriøsitetskrav i lov, forskrift og reglement overfor denne gruppen. I tildelingsbrevene til statlige virksomheter for 2018 er forventningene til statlige virksomheter på dette området løftet frem:

Det forventes at offentlige virksomheter går foran i arbeidet med å fremme et seriøst arbeidsliv. Etatene skal ved tildeling av oppdrag og oppfølging av inngåtte kontrakter sikre at deres leverandører følger lover og regler på dette området.

I kommunal sektor har over 150 kommuner gjort egne vedtak for å sikre seriøsitet i sine anskaffelser.²⁴

²³ <https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/offentlige-anskaffelser/>

²⁴ Tallet er hentet fra Skatteetatens internrapportering (2017)

Forbrukerne er også oppdragsgivere og utgjør samlet sett en forbrukermakt med hensyn til markedet for a-krim. I spørreundersøkelser fra de senere årene varierer andelen som innrømmer å ha kjøpt svart arbeid i løpet av siste ett eller to år, fra 10 til nesten 25 prosent.²⁵ I en undersøkelse om svart arbeid gjennomført for skatteetaten og Samarbeid mot svart økonomi i 2016 oppga 10 prosent at de hadde kjøpt svart arbeid i løpet av de siste to årene.²⁶ Forbrukere som er villige til å handle svart, utgjør et viktig marked for kriminelle aktører, og forbrukerne er således en viktig ressurs å mobilisere med hensyn til å redusere de kriminelles handlingsrom.

Hvis aktører som samlet sett besitter store markedsandeler, ikke lenger er tilgjengelige som oppdragsgivere for de kriminelle aktørene, reduseres inntjeningsmulighetene for de kriminelle, og "krana skrus igjen" betydelig. Etatene bør derfor rette en innsats mot medspillerne som kan ha stor påvirkningskraft til å redusere markedet til de kriminelle, samtidig som etatene bør jobbe for å øke andelen av slike medspillere. I det videre omtales de prioriterte medspillerne som "oppdragsgivere og forbrukere".

Arbeidstakere

Arbeidstakerne utgjør en sammensatt aktørgruppe. De figurerer i begge aktørkartene i figur 8 og 9, men kan deles opp i to hovedgrupperinger:

- Lovlydige arbeidstakere
- Arbeidstakere som er involvert i ulovlig virksomhet:
 - Arbeidstakere som medvirker til kriminalitet i arbeidslivet
 - Arbeidstakere som ikke oppfyller sine plikter overfor myndighetene
 - Arbeidstakere som er ofre for kriminalitet i arbeidslivet i den forstand at de utsettes for utnyttelse, tvang eller utilbørlig utnyttelse

I denne rapporten legges en bred tolkning av begrepet "arbeidstaker" til grunn. Hvorvidt en person regnes som arbeidstaker vurderes med utgangspunkt i om vedkommende reelt sett står til disposisjon for arbeidsgiver og utfører arbeidsoppgaver under arbeidsgivers ledelse og kontroll. Videre om vedkommende er økonomisk avhengig av arbeidsgiver og står i et underordningsforhold til arbeidsgiver. Begrepet arbeidstaker omfatter derfor i denne sammenheng norske og utenlandske arbeidstakere med eller uten lovlig opphold. Det innebærer også at de som er organisert som enkeltpersonforetak, men reelt sett er underordnet en arbeidsgiver, omfattes av gruppen.

Lovlydige arbeidstakere utgjør den største gruppen. Disse kan være viktige medspillere for etatene i arbeidet mot a-krim.

Den andre gruppen består av tre ulike undergrupperinger: arbeidstakere som medvirker til kriminalitet i arbeidslivet, arbeidstakere som ikke oppfyller sine plikter overfor myndighetene

²⁵ Johannes Røed Steen (Fafo) i Arbeidslivet.no 23. mai 2016.

²⁶ Opinion (2016) Undersøkelse om svart arbeid 2016, gjennomført for Skatteetaten og Samarbeid mot svart økonomi.

og arbeidstakere som er ofre for kriminalitet i arbeidslivet. Denne tredelingen er ikke gjensidig utelukkende, og erfaringer tilsier at arbeidstakere gjerne beveger seg mellom alle tre gruppene eller befinner seg i gråsoner mellom kategoriene. Dette kan blant annet skyldes manglende kunnskap om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv. Utviklingen i relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker har også betydning for hvilken gruppe arbeidstakeren befinner seg i.

Erfaringer fra det tverretatlige a-krimssamarbeidet tilsier at utenlandske arbeidstakere utgjør den største risikogruppen for a-krim blant arbeidstakere som aktørgruppe. En utenlandsk arbeidstaker er en arbeidstaker som ikke er norsk statsborger, jf. utlendingsloven § 5 første ledd. Hvorvidt en utenlandsk arbeidstaker aktivt medvirker til kriminalitet i arbeidslivet, ikke oppfyller sine plikter som følge av eksempelvis mangel på kunnskap om regelverk eller mangel på vilje, eller blir utnyttet til arbeid, kan være vanskelig å skille for etatene, men er relevant for etatenes valg av virkemiddel.

Prioritering av arbeidstakere

Utenlandske arbeidstakere utgjør som nevnt den største risikogruppen. Dette gjelder både risiko for å bli utnyttet, men også risiko for å være medvirkende til kriminalitet i arbeidslivet. Skatteetatens undersøkelser fra 2011, viste at 29 % av de som hadde kjøpt svart arbeid, hadde kjøpt dette fra en innvandrere.²⁷ Det er et høyt antall mennesker, både europeiske borgere og tredjelandsborgere, som søker bedre levevilkår for seg og sine nærmeste. Flere av EU-landene har langt større sosioøkonomiske forskjeller i befolkningen enn Norge, noe som gjør Norge til en attraktiv destinasjon med mulighet for økt inntekt og et bedre liv. Kriminelle aktører har dermed god tilgang på arbeidskraft, herunder også sårbare personer som kan utnyttes.

I en undersøkelse der polske arbeidsinnvandrere ble intervjuet, finner man at flesteparten av respondentene enten har deltatt i svart arbeid selv eller kjenner noen som har jobbet svart. Byggearbeid, renhold og barnevakt er typer arbeid respondentene oppga at oftest ble utført svart.²⁸

En kartleggingsaksjon i privatmarkedet for bygg- og anleggsbransjen gjennomført i 2017, viste at 40 % av de kontrollerte arbeidstakerne var utenlandske borgere.²⁹ Dette tilsvarer en betydelig høyere andel utenlandske arbeidstakere enn det som er registrert i bygg- og anleggsbransjen. Det antas imidlertid at en stor del utenlandske arbeidstakere som er registrert i bemanningsbransjen, leies ut til bygg- og anleggsbransjen. Tallet på *registrerte* utenlandske arbeidstakere er forholdsvis lavt. Under kartleggingsaksjonen var utenlandske

²⁷ En innvandrere er ikke nødvendigvis utenlandsk statsborger. Betegnelsen "innvandrere" ble benyttet i skatteetatens undersøkelse, og kan til dels gi en relevant indikasjon på omfanget av problemet.

²⁸ C. Cappelen og R. L. Muriaas, Polish labour migrants and undeclared work in Norway, Scandinavian Political Studies, 2018

²⁹ Tverretatlig kartleggingsaksjon gjennomført av etatene i mai 2017: 1200 personer kontrollert på 536 private adresser i Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, og Sør-Trøndelag

arbeidstakere overrepresentert blant personene uten a-melding fra oppgitt arbeidsgiver i måneden før aksjonen, noe som kan tyde på at en del jobber svart. Standardbegrunnelsen arbeidstakerne oppgir ved slike kontroller er at "de har nettopp begynt i jobben". Videre hadde de kontrollerte utenlandske arbeidstakerne i gjennomsnitt lavere innberettet lønn enn norske arbeidstakere.

En undergruppe som er særlig risikoutsatt for tvang og utnyttelse, er personer uten lovlig opphold. I følge politiet³⁰ befinner det seg utlendinger uten lovlig opphold i de fleste deler av landet. Disse jobber i hovedsak som ulovlig arbeidskraft i bransjer der man kan benytte ufaglært arbeidskraft. Utlendinger uten lovlig opphold jobber ofte i virksomheter eid av personer med samme opprinnelse eller felles språk. Kriminelle aktører utnytter gjerne mennesker som er sårbare på grunn av fattigdom, gjeld, lav alder, mangel på utdanning og arbeid eller nedsatt funksjonsevne.

De ovennevnte risikomomentene utgjør grunnlaget for vurderingen av utenlandske arbeidstakere som den viktigste arbeidstakergruppen å rette innsatsen mot. I det videre omtales den prioriterte gruppen av arbeidstakere som "utenlandske arbeidstakere".

3.4. Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert (B1)

Sentrale trusselaktører er den aktørgruppen innenfor a-krim som kan forårsake mest skade i samfunnet. Formålet med disse aktørenes virksomhet er å oppnå størst mulig profitt. Sentrale trusselaktører har stor evne til å organisere kriminalitet, ved bruk av ulike selskapsstrukturer som både inneholder legal og illegal virksomhet og hvor selskapsstrukturene kamouflerer bruk av fiktive fakturaer, fiktive arbeidskontrakter, ulike "pay back"-ordninger og utnyttelse av utenlandsk arbeidstakere.

Den kriminelle aktiviteten i arbeidslivet gir en profitt som igjen kan benyttes til å finansiere annen alvorlig kriminalitet, som eksempelvis menneskehandel, narkotikahandel og smugling. Aktiviteten gir negativ innvirkning på konkurransevilkårene for næringslivet og arbeidstakeres rettssikkerhet og trygghet, samt befolkningens generelle tillit til myndighetene.

Ved å jobbe for å redusere sentrale trusselaktørers kapasitet til og intensjon om å begå alvorlige lovbrudd, legges det til grunn at etatenes innsats mot a-krim blir formålseffektiv. Dette er bakgrunnen for formuleringen av brukermål 1 (B1):

Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert

³⁰ Politidirektoratet (2017) "Utlendinger uten lovlig opphold"

"Kapasitet og intensjon"

Det eksisterer lite faglitteratur om aktørers *kapasitet* til å begå a-krim eller økonomisk kriminalitet. Svenske myndigheter har utarbeidet en liste med kriterier for vurdering av en aktørs evne til å begå økonomisk kriminalitet, som kan fungere som inspirasjon.³¹ I a-krimssammenheng tilsier faglige erfaringer at kapasiteten til å begå ulovlige handlinger kan knyttes til:

- evne eller mulighet til å inngå kontrakter med arbeidstakere, medhjelpere, oppdragsgivere og spesialister
- kunnskap om norsk forvaltning, regelverk og det norske arbeidsmarkedet
- evne til å tilpasse og kamuflere kriminalitet, samt å oppnå utbytte ved å gjøre bruk av komplekse selskapsstrukturer og fiktive og falske dokumenter (f.eks. arbeidskontrakter, fakturaer og ID)
- tilgang på økonomiske ressurser som eksempelvis pengestrømmer (omsetning, lønninger, offentlige midler, forvaltning og hvitvasking av utbytte)
- tilgang på ulovlig arbeidskraft
- vilje til å utøve vold og trusler
- vilje til å gjøre bruk av utilbørlig påvirkning, som eksempelvis bestikkelser

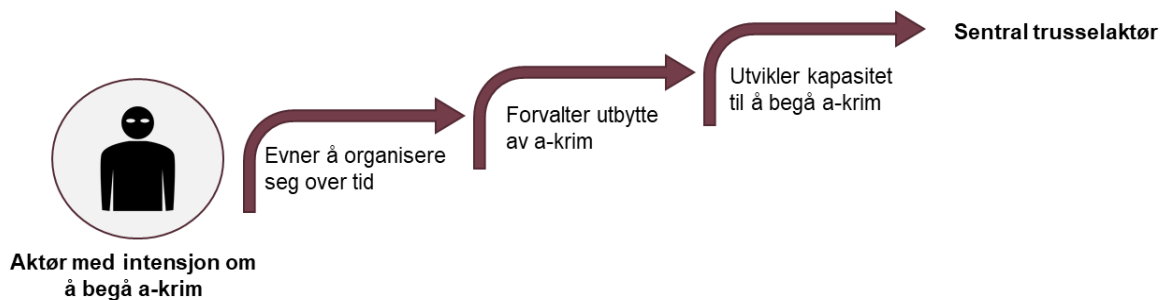
Motivasjonen for å begå a-krim ser primært ut til å kunne knyttes til at kriminalitetsformen gir muligheter for økonomisk gevinst. Kriminalitet som begrunnes i økonomisk i gevinst, handler gjerne om at aktørene som står bak ønsker rikdom eller en livsstil som forutsetter økonomiske midler. I tillegg kan kriminaliteten også begrunnes med ikke-materielle mål som spenning, status og respekt.³² Planlagte kriminelle handlinger med økonomiske motiver begås som regel etter flersidig vurdering av situasjonen, hvor flere detaljer og mulige strategier blir tatt i betraktning, altså at aktørene foretar rasjonelle beslutninger. En risiko som vurderes av aktørene, er faren for ingen eller liten fortjeneste. En rasjonell aktør begår et lovbrudd dersom den forventede nytten overstiger den nytte han kan få ved å bruke tid og ressurser på andre aktiviteter.³³

Figur 10 illustrerer hvordan en aktør med intensjon om å begå a-krim utvikler sin kapasitet og intensjon trinnvis, over tid.

³¹ Svenske myndigheter har i forbindelse med deres arbeid med "Grov økonomisk brottslighet" utarbeidet et system for å identifisere strategisk viktige personer og et sett med kriterier som benyttes for å vurdere kapasitet eller evne og tilgang til å begå økonomisk kriminalitet: 1) systematisk å gjøre bruk av virksomhets- og selskapsstrukturer for å gjennomføre kriminalitet og oppnå økonomisk vinning, 2) å utøve vold og trusler for å oppretthold disiplin internt i gruppen og nettverkene for å gjennomføre kriminalitet og oppnå økonomisk vinning, 3) å utøve utilbørlig påvirkning f.eks. gjennom bestikkelser, for å gjennomføre kriminalitet og oppnå økonomisk vinning.

³² Hanoa, K. (2000): Grove ran – slik utøverne ser det. The Norwegian National Crime Prevention Council.

³³ Hauge, R. (2001): Kriminalitetens årsaker. 2. utgave Universitetsforlaget, Oslo.



Figur 10: Kapasitetstrinnene

Påvirkning av sentrale trusselaktørers adferd vil kunne skje både gjennom påvirkning av deres kapasitet og deres intensjon. For å påvirke kapasiteten, bør etatene innrette seg mot å påvirke mulighetsrommet aktørene har til å benytte lovverk, arbeidskraft og kapital til å bygge opp sin evne til å begå kriminelle handlinger. Dersom det oppdages at legale ordninger misbrukes til a-krim, bør det raskt iverksettes tiltak for å hindre slikt misbruk. For å påvirke intensjonen, bør etatene innrette seg for å hindre aktørenes mulighet til å få økonomisk gevinst fra kriminelle handlinger, altså påvirke hele motivet for a-krim. I tillegg vil det kunne påvirke trusselaktørenes kost/nytte-vurdering at etatene oppleves å hele tiden være "på dem". Dette kan vanskeliggjøre gjennomføringen eller opprettholdelsen av den kriminelle aktiviteten.

Kjennetegn ved tilstanden

Den overordnede målsettingen er at den tverretatlige a-kriminnsatsen medfører at de sentrale trusselaktørene har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert. Denne tilstanden kan brytes ned i ulike kjennetegn som hjelp til å vurdere om målet er oppnådd. Sentrale kjennetegn som indikerer at trusselaktørene har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert, er at aktørene:

- fratas verdier
- stanses
- fratas rettigheter
- hindres fra å organisere og kamuflere den ulovlige virksomheten
- straffefølges

For å påvirke de sentrale trusselaktørene, må etatene være tett på og ha kjennskap til aktivitetene deres. De bør utsettes for hyppige kontroller som medfører både umiddelbare og tyngre reaksjoner, og de mest alvorlige tilfellene må straffefølges. Sentrale trusselaktører må oppleve at de blir stanset og fratatt verdier som stammer fra de ulovlige handlingene. Aktørene må på bakgrunn av etatenes kontinuerlige innsats, erfare det som vanskelig både å organisere og kamuflere lovbruddene, samt å få tilgang på innsatsfaktorene de er avhengige av for å kunne drive ulovlig (eksempelvis kapital, kunder, leverandører, kompetanse og arbeidskraft). I tillegg er det sentralt at trusselaktørene etablerer en oppfatning om at muligheten til å generere profitt fra a-krim ikke lenger er tilstede, eller oppleves som for krevende i et kost/nytte-perspektiv.

Høy oppdagelses- og sanksjonsrisiko påvirker handlingsrommet for a-krim. På lengre sikt vil dette kunne medføre at de sentrale trusselaktørene opplever redusert kapasitet og intensjon.

3.5. Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter (B2)

Aktørgruppen utenlandske arbeidstakere omfatter i denne sammenhengen:

- utenlandske arbeidstakere som frivillig medvirker til eller selv utøver ulovlig virksomhet.
- utenlandske arbeidstakere som ikke har nok kunnskap om lovverket til å være klar over at de handler i strid med regelverket.
- personer som er ofre for kriminalitet ved at de utsettes for utnyttelse, tvang eller utilbørlig utnyttelse av kriminelle aktører.

Alle tre gruppene kan enten ha lovlig opphold eller være uten oppholdstillatelse, eller de kan ha opphold på fiktivt grunnlag. Tilgang på arbeidskraft er en av de viktigste innsatsfaktorene som muliggjør det å drive ulovlig på arbeidsmarkedet. Svart arbeid og ulovlige lønns- og arbeidsvilkår utgjør en trussel mot konkurransevilkårene i næringslivet, i tillegg til at det medfører en sosial underklasse med mennesker som ikke får sine grunnleggende rettigheter ivaretatt. Svart arbeid medfører i tillegg et betydelig inntektstap for staten. Et godt tillitsforhold mellom innbyggerne og myndighetene er avgjørende for etatenes evne til å utføre sine oppgaver og en grunnleggende forutsetning for den norske velferdsmodellen. Enkelte grupper av utenlandske arbeidstakere har langt lavere tillit til myndighetene enn befolkningen for øvrig. Etablering av tillit til norske myndigheter blant utenlandske arbeidstakere vil i mange tilfeller være en forutsetning for muligheten til måloppnåelse med hensyn til innsatsen som rettes mot denne gruppen. De ovennevnte argumentene er bakgrunnen for formuleringen av brukermål 2 (B2):

Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter

"Satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter"

Utenlandske arbeidstakere som ikke er i stand til å ivareta sine rettigheter, risikerer å bli brukt som et verktøy for kriminelle. Ved å legge til rette for at utenlandske arbeidstakere får tilstrekkelig informasjon og veiledning om regelverket og om deres rettigheter og plikter i det norske arbeidslivet, kan dette medvirke til økt etterlevelse av regelverket. I tillegg er det viktig at etatene beskytter arbeidstakere og reagerer overfor arbeidsgivere som ansetter arbeidstakere uten lovlig opphold, eller som ikke følger opp plikter om lovlige lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakerne og de som feilaktig registreres som enkeltpersonforetak. Arbeidstakere som selv ikke oppfylle sine plikter, må møtes med reaksjoner.

Kjennetegn ved tilstanden

Den overordnede målsettingen er at den tverretatlige a-kriminnsatsen skal medføre at utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter. Denne tilstanden kan brytes ned i ulike kjennetegn som hjelp til å vurdere om målet er oppnådd. Sentrale kjennetegn som indikerer at arbeidstakerne er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter, er at utenlandske arbeidstakere:

- har kunnskap om rettigheter og plikter
- har tillit til norske myndigheter
- er registrert med korrekte opplysninger i offentlige registre
- har riktig ID
- innrapporterer korrekte opplysninger
- har lovlige lønns- og arbeidsvilkår
- utsettes ikke for tvang eller utilbørlig utnyttelse
- misbruker ikke legale ordninger, som tillatelser og offentlige stønader

Utenlandske arbeidstakere som jobber i Norge skal ha en grunnleggende kunnskap både om sine rettigheter og plikter, og må være i stand til å ivareta både rettighetene og pliktene. I dette ligger at de skal ha lovlig opphold, lovlige lønns- og arbeidsvilkår, og at de er medlem av folketrygden når de er pliktige til å være det, samt at de er registrert med korrekte opplysninger i offentlige registre. Dette gjelder uavhengig av om de er registrert som lønnsinntakere eller enkeltpersonforetak. Videre skal de innrapportere korrekte opplysninger til myndighetene som grunnlag for stønader og fastsetting av skatte- og avgiftskrav, ha riktig ID og ikke unndra seg kontroll. Forekomsten av trygdemisbruk skal være lav, og de utenlandske arbeidstakerne skal oppleve at myndighetene sikrer nødvendig beskyttelse mot tvang og utilbørlig utnyttelse.

På lengre sikt vil måloppnåelse på dette området kunne medføre at sentrale trusselaktører i arbeidslivet opplever redusert handlingsrom som følge av at det er vanskelig å skaffe arbeidskraft som de kan utnytte.

3.6. Oppdragsgivere og forbrukere bidrar ikke til a-krim ved kjøp av varer og tjenester (B3)

Oppdragsgivere og forbrukere kan bidra til å redusere handlingsrommet for kriminalitet i arbeidslivet ved at de ikke lenger kjøper varer og tjenester fra kriminelle aktører. Oppdragsgivere og forbrukere må settes i stand til å velge å kjøpe varer og tjenester fra lovlige aktører, i tillegg til at de må ønske å handle lovlig. Dersom oppdragsgivere og forbrukere endrer sin adferd slik at valg av lovlige aktører blir normen, vil dette bidra til å redusere markedsandelen av oppdrag som gis til kriminelle. Dette vil igjen bidra til å sikre lovlige lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere, sikre skatteinngangen og likere

konkurransvilkår for næringslivet. Dette er bakgrunnen for formuleringen av brukermål 3 (B3):

Oppdragsgivere og forbrukere bidrar ikke til a-krim ved kjøp av varer og tjenester

"Bidrar ikke til a-krim ved kjøp av varer og tjenester"

Forbrukernes handlingsmønster i markedet er i stor grad avhengig av normer. Svart arbeid formidles gjerne via kollegaer, naboer eller bekjente, og er således "smittsomt" og kan bidra til å normalisere svart arbeid. Forbrukerne har i dag få muligheter til å foreta en reell seriøsitetssjekk av leverandører av ulike tjenester. Etatene bør derfor søke å påvirke regelverksutviklingen og gjennom dette legge til rette for at forbrukerne får god nok tilgang til informasjon om lovlighet og fagkunnskap hos leverandører. Dette vil i større grad sette forbrukeren i stand til å velge bort leverandører som ikke etterlever lover og regler. Det finnes i dag lite samordnet informasjon for forbrukere som ønsker å handle hvitt. Veiledning og tilgang på informasjon for de som ønsker å handle hvitt, bør forbedres, og det må skje et påvirkningsarbeid for å etablere normer om å handle hvitt i befolkningen.

Spørreundersøkelser indikerer at de fleste i Norge ønsker å etterleve lover og regler for innbetaling av skatt. I skatteetatens holdningsundersøkelse i næringslivet for 2016, oppga 90 % at bevisste unndragelser ikke kan aksepteres. Like fullt svarte 28 % av virksomhetene at de opplevde å konkurrere mot useriøse virksomheter. Tilbøyeligheten for unndragelsen var størst for virksomheter rettet mot privatmarkedet.³⁴

Oppdragsgivere er attraktive for kriminelle aktører. De kriminelle er avhengige av transaksjoner med andre for å gjennomføre ulovlige handlinger og oppnå utbytte. Oppdragsgivere kan settes i stand til å velge bort kriminelle ved at de tilegner seg kunnskap om kjennetegn som indikerer at tjenestetilbydere ikke følger lover og regler ("red flags"), og gjennom ulike ordninger for åpne næringslivsdata. Ved å gi tilgang til informasjon om underleverandørers registrering, levering av oppgaver, godkjenninger/løyver og etterlevelse av forpliktelser, vil det bli lettere å velge bort leverandører som ikke overholder lover og regler. Videre vil ulike seriøsitetskrav, som eksempelvis krav til faglært arbeidskraft, lærlinger og antall ledd i innkjøpskjeden, sammen med krav til innkjøpsreglement og anbudskonkurranser, bidra til å diskvalifisere kriminelle fra oppdrag.

Dersom verken oppdragsgivere eller forbrukere handler med kriminelle aktører, faller mye av grunnlaget for a-krim bort. For å oppnå bedre arbeids- og konkurransvilkår, må derfor også oppdragsgivere og forbrukere ta ansvar og bidra til å redusere handlingsrommet for kriminalitet.

³⁴ Skatteetaten (2016) *Skatteetatens undersøkelse om etterlevelse, rapportering og oppdagelsesrisiko*.

Kjennetegn ved tilstanden

Den overordnede målsettingen er at den tverretatlige a-kriminnsatsen medfører at oppdragsgivere og forbrukere ikke lenger bidrar til a-krim ved kjøp av varer og tjenester. Denne tilstanden kan brytes ned i ulike kjennetegn som støtte til å vurdere om målet er oppnådd. Sentrale kjennetegn som indikerer at oppdragsgivere og forbrukere ikke bidrar til a-krim ved kjøp av varer og tjenester, er at:

- Oppdragsgivere:
 - har tilgang på informasjon som viser om tjenestetilbydere følger lover og regler
 - har kunnskap om kjennetegn som kan indikere at tjenestetilbydere ikke følger lover og regler
 - anser det som uakseptabelt å handle med kriminelle
 - kjenner til konsekvensene av å medvirke til a-krim
 - etterlever plikter og regelverk som for eksempel innkjøpsreglement, seriositetskrav og lønns- og arbeidsvilkår
- Forbrukere:
 - har tilgang på informasjon som viser om tjenestetilbydere følger lover og regler
 - har kunnskap om kjennetegn som kan indikere at tjenestetilbydere ikke følger lover og regler
 - anser at normen i Norge er å handle hvitt
 - kjenner til konsekvensene av å medvirke til a-krim

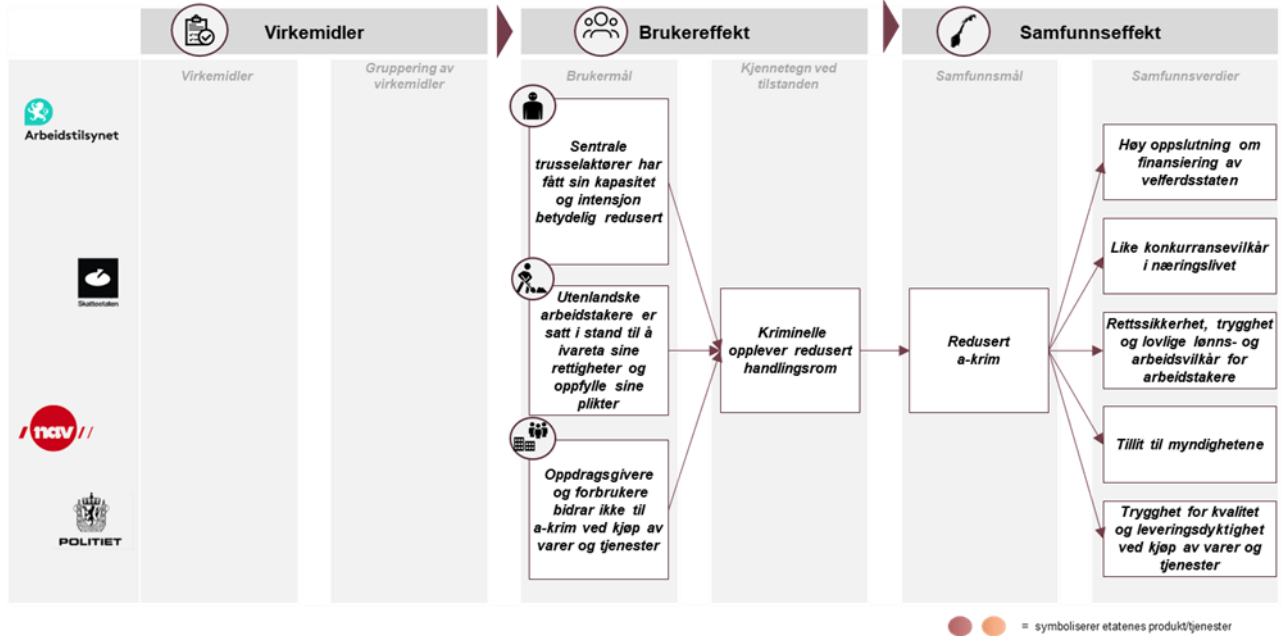
Oppdragsgivere og forbrukere kan bli etatenes medspillere ved at de ikke gir kriminelle oppdrag og andeler av markedet. Dette forutsetter både kunnskap om kjennetegn og konsekvenser av a-krim og verktøy for å identifisere de kriminelle, som eksempelvis åpne næringslivsdata, som gjør det enklere å unngå å handle med kriminelle aktører. Mobilisering fungerer på denne måten kriminalitetsforebyggende, fordi man reduserer trusselaktørenes handlingsrom gjennom å øke andelen medspillere.

I samfunnet bør det være en generell holdning om at det er uakseptabelt å handle svart. Konsekvensen av dette vil være at det inngås færre kontrakter med aktører som driver ulovlig, både i privatmarkedet og mellom profesjonelle aktører.

På lengre sikt vil måloppnåelse på dette området kunne medføre at kriminelle aktører i arbeidslivet opplever redusert handlingsrom som følge av at det oppleves som vanskelig å få oppdrag.

3.7. Samfunns- og brukermål oppsummert

I Figur 11 er brukermålene som ble utledet i dette kapittelet, satt i sammenheng med samfunnsmålet og samfunnsverdiene fra kapittel 3.2, og plassert i resultatkjeden. Av figuren ser vi at de tre brukermålene leder til en "mellom-effekt", som er at de kriminelle opplever redusert handlingsrom. Hypotesen om årsakssammenheng mellom brukereffekt og samfunnseffekt er at redusert handlingsrom for kriminalitet fører til redusert a-krim.



Figur 11: Bruker- og samfunns mål



4. Etatenes virkemidler og styring av virkemiddelbruken

I dette kapittelet kobles virkemidlene som de fire samarbeidende etatene har til rådighet, opp mot de tre brukermålene som er utledet i kapittel 3. Det vil si at det er forsøkt å synliggjøre hvilke virkemidler etatene bør prioritere å benytte, for å oppnå de ønskede effektene.

Virkemidlene er i dette kapittelet gruppert og koblet opp mot kjennetegnene ved tilstanden etatene skal oppnå med a-kriminnsatsen. Virkemidlene er ikke innbyrdes prioritert. Det er angitt hvilke etater som kan benytte virkemidlene og hvorvidt de kan benyttes mer eller mindre umiddelbart, krever saksbehandling (inntil cirka tre måneder), eller lengre saksbehandling (lengre enn tre måneder). Angivelsene av hvor raskt et virkemiddel kan benyttes er ikke absolutte, men utgjør omtrentlige anslag. Virkemidler som kan benyttes mer eller mindre umiddelbart, kan være egnet til bruk av a-krimsentrene, mens virkemidler som krever lengre saksbehandling, er som regel mer egnet til bruk av linjeorganisasjonene.

Dette kapittelet tar primært for seg virkemidlene som de fire samarbeidende etatene har til rådighet. I tillegg er enkelte av skatteoppkrevernes og Utlendingsdirektoratets virkemidler inkludert. Skatteoppkreverer deltar på alle a-krimsentrene, og er underlagt skatteetatens faglige styring. Skatteoppkrevernes virkemidler er markert med stjerne i tabellene under. Når det gjelder enkelte av virkemidlene som er hjemlet i utlendingsloven, har politiet ansvar for deler av saksforberedelsene, mens UDI har vedtakskompetanse.

For å sikre at etatenes virkemidler benyttes målrettet og formålseffektivt mot å oppnå de tre brukermålene, anbefales innføring av tverretatlige styringsparametere i de fire etatenes styringsbrev til underliggende enheter. Styringsparameterne i dette kapittelet er utledet basert på vurderinger av hvilke tilgjengelige virkemidler som i 2019 kan gi størst effekt. Ved utvikling av nye virkemidler, eller tiltak som forbedrer arbeidsprosesser eller regelverk, bør styringsparameterne revideres. Det er sentralt å påpeke at etatene til enhver tid må vurdere hva som vil være formålseffektiv virkemiddelbruk, ut fra den samlede virkemiddelporteføljen.

Styringsparameterne er utformet for å gi styringskraft i det tverretatlige a-krim samarbeidet, men også fleksibilitet og rom for faglighet i valg av virkemiddelbruk på det operative nivået og i den enkelte etat.

I den enkelte etats styringsbrev bør styringsparameterne operasjonaliseres, slik at forventningene til egen etats innsats inn i det tverretatlige a-krim samarbeidet fremgår tydelig. Virkemiddel-tabellene i dette kapittelet vil være relevante å se hen til når den enkelte etat skal operasjonalisere styringsparameterne inn i styringsbrevet.

4.1. Virkemidler for å påvirke sentrale trusselaktører

B1: Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert

Etatene har et bredt spekter av virkemidler som kan benyttes mot de sentrale trusselaktørene. I tabell 1 er virkemidlene delt inn i grupper med hensyn til hvordan de kan benyttes til å påvirke sentrale trusselaktørers kapasitet og intensjon. Disse gruppene er: frata verdier (herunder å etablere krav som en forutsetning for å kunne ta verdier), stanse, frata aktørene rettigheter som de ikke lenger har krav på, hindre organisering og kamuflering av ulovlig virksomhet og straffeforfølge. For denne aktørgruppen sammenfaller gruppene med "kjennetegn ved tilstanden" slik disse er formulert i kapittel 3.4.

Tabell 1: Virkemidler for å påvirke sentrale trusselaktører

Virkemidler for å påvirke sentrale trusselaktører		 POLITIET	 Skatteetaten	 NAV	 Arbeidstilsynet	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
	tilleggsskatt og tilleggsavgift (forvaltningsvedtak)		★			krever lengre saksbehandling
	overtredelsesgebyr (forvaltningsvedtak)		★			krever saksbehandling
	tvangsmulkt (forvaltningsvedtak)					krever saksbehandling
	meldingskontroll ved manglende skattemelding					umiddelbart
	skjønnsfastsettelse 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 (innfordring 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
	inndragning (domfellelse)					krever lengre saksbehandling
STANSE	opphør av arbeidsmarkedstiltak					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 løyve					krever saksbehandling
	tap av rettighet (behandler)					krever lengre saksbehandling
	avslag, reduksjon eller opphør av ytelse (forvaltningsvedtak)					krever lengre saksbehandling
	tilbakekall av tillatelse/bevilgning/godkjenning					krever saksbehandling
	inndragning av HMS kort		★			umiddelbart
	utvisning fra riket					krever lengre saksbehandling
	rettighetstap (domfellelse)					krever lengre saksbehandling
	begjære konkurskarantene					krever lengre saksbehandling
	begjære næringsforbud					krever lengre saksbehandling
HINDRE ORGANISERING OG KAMUFLERING	riktig utstedelse av ID					krever saksbehandling
	riktig registrering i registre					krever saksbehandling
STRAFFE-FORFØLGE	anmeldelse		★			krever lengre saksbehandling
	fengselsstraff (domfellelse) (inkapasitering)					krever lengre saksbehandling

★ = inkluderer skatteoppgrever

Det er i utgangspunktet utenfor dette arbeidets mandat å komme med en anbefaling på virkemiddelbrukens rekkefølge, dynamikk, metodikk og samarbeidsformer. Rekkefølgen og dynamikken mellom virkemiddelbruken på a-krimsentrene og i linjeorganisasjonen kan være avgjørende for hvorvidt etatenes innsats er formåls effektiv. Det er imidlertid verdt å nevne enkelte aspekter knyttet til rekkefølge og dynamikk:

- Anmeldelse og innledning av straffeforfølging vil være et nødvendig første steg for å kunne benytte flere av de øvrige virkemidlene som er listet opp i tabellen. For å kunne innlede slik straffeforfølging, vil politiet og påtalemyndigheten regelmessig være avhengige av informasjon.
- Forventningsavklaringer og samhandling mellom a-krimsenter og linjeorganisasjonene i valg av virkemidler og prioritering av aktører, kan være avgjørende for hvorvidt etatene oppnår de ønskede effektene.
- Ved bruk av virkemidler som krever lengre saksbehandling, kan det være avgjørende med kontinuerlig virkemiddelbruk i parallell, for å oppnå den ønskede effekten. Avdekkingskontroll, etterforskning og straffeforfølgelse vil alene ofte ikke være tilstrekkelig til å redusere kapasiteten til en sentral trusselaktør og nettverket han/hun disponerer.

For å illustrere viktigheten av koordinert samhandling i den tverretatlige a-kriminnsatsen, er det i vedlegg 2 lagt inn to eksempler. Eksempelene viser to reelle a-krimsaker og hvordan valg av samarbeidsform, virkemidler og kontinuerlig oppfølging, fikk innvirkning på de kriminelles kapasitet og intensjon. Disse illustrasjonene viser at det kan være relevant å være oppmerksom på samhandlingen mellom a-krimsenter og linjeorganisasjonene, valg av virkemidler og kontinuerlig oppfølging for å sikre formåls effektivitet av innsatsen. I det videre arbeidet vil det være sentralt å utvikle arbeidsmetodikken for det tverretatlige a-krimsamarbeidet.

Med bakgrunn i virkemidlene listet opp i tabell 1 kan styringsparameterne i tabell 2 benyttes til styringen av den tverretatlige virkemiddelbruken. Tabell 2 bør i sin helhet inngå som vedlegg i revidert versjon av felles handlingsplan, mens en sammenfatning av styringsparameterne anbefales benyttet i de fire samarbeidende etatenes styringsbrev (se vedlegg 3 for sammenfatning). Styringsparameterne bør operasjonaliseres ytterligere i den enkelte etats styringsbrev, slik at det fremgår klart hva det operative nivået forventes å gjøre. Den detaljerte virkemiddeloversikten i tabell 1 er et relevant støttedokument for den etatsvise operasjonaliseringen av de tverretatlige styringsparameterne.

Tabell 2: Styringsparametere B1

B1: Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert		
Styringsparameter	Beskrivelse	Resultatkrav
Ta verdier	Muligheten til å få økonomisk gevinst fra a-krim utgjør en sentral motivasjonsfaktor for de sentrale trusselaktørene. I tillegg er kapital et viktig grunnlag for aktørenes videre utvikling av kapasitet til å begå kriminalitet. De fire samarbeidende etatene bør derfor benytte virkemidler som medfører at sentrale trusselaktører blir fratatt verdier som stammer fra de kriminelle handlingene. Her er det sentralt for etatene å finne en hensiktsmessig balanse mellom det å etablere krav, beslaglegge verdier, samt å sørge for permanent innfordring eller inndragning av verdier.	<i>Mer formåls effektiv bruk av virkemidlene</i>
Stanse ulovlig virksomhet	De fire samarbeidende etatene bør benytte virkemidler som medfører at sentrale trusselaktører blir stanset, og opplever det som vanskelig å drive kriminell virksomhet. Stans av ulovlig virksomhet er en virkemiddelkategori som gir umiddelbar, men ofte en kortsiktig effekt. Disse virkemidlene bør benyttes i kombinasjon med virkemidler som gir en mer langsiktig effekt.	
Frata rettigheter	De fire samarbeidende etatene bør benytte virkemidler som medfører at sentrale trusselaktører blir fratatt rettigheter de ikke lenger har krav på.	
Straffeforfølge	Alvorlige og prinsipielle tilfeller av a-krim bør prioriteres for straffeforfølgning.	
Forbedre register- og ID kvalitet (for å hindre organisering og kamuflering)	Muligheten til å drive ulovlig virksomhet i arbeidslivet forutsetter registrering av opplysninger i flere registre som de fire samarbeidende etatene har ansvar for. Registrering i disse registrene gir den som blir registrert legitimitet, og informasjonen gjenbrukes av myndigheter, næringsliv og innbyggere. Manglende registerkvalitet kan bidra til at virksomheter eller enkeltpersoner oppnår urettmessige fordeler eller unndrar seg sine plikter. En del av lovbruddene innenfor a-krim er avhengige av uriktig status i ett eller flere registre for å kunne gjennomføres. Bruk av falsk eller uriktig identitet muliggjør blant annet registrering av fiktive arbeidsforhold. Rett tildeling av en unik identitet og forvaltning av denne identiteten er grunnlaget for at borgerne, næringsliv og myndigheter kan ha en effektiv og pålitelig samhandling. De fire samarbeidende etatene bør sikre register- og ID-kvalitet, slik at sentrale trusselaktører ikke kan benytte offentlige registre til å etablere og kamuflere sin ulovlige virksomhet.	<i>Forbedret register- og ID kvalitet</i>

4.2. Virkemidler for å påvirke utenlandske arbeidstakere

B2: Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter

De fire samarbeidende etatene har et bredt spekter av virkemidler som kan benyttes mot utenlandske arbeidstakere. I tabell 3 er virkemidlene mot denne aktørgruppen delt inn i grupper som indikerer om virkemidlene påvirker utenlandske arbeidstakernes mulighet til å oppfylle sine plikter, evne til å ivareta sine rettigheter, samt en gruppe som indikerer etatenes synlighet ovenfor aktørgruppen. Gruppene er: sikre at arbeidstakerne oppfyller sine plikter, sikre og ivareta arbeidstakernes rettigheter, og at etatene skal være synlige og tilgjengelige.

Tabell 3: Virkemidler for å påvirke utenlandske arbeidstakere

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
VÆRE SYNLIGE OG TILGJENGELIGE	veiledning om rettigheter					umiddelbart
	Aksjoner:					
	kontroll av virksomhet/selskaper			★		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 skatteoppgrever

Med bakgrunn i virkemidlene listet opp i tabell 3 kan styringsparameterne i tabell 4 benyttes til styringen av den tverretatlige virkemiddelbruken. Tabell 4 bør i sin helhet inngå som vedlegg i revidert versjon av felles handlingsplan, mens en sammenfatning av styringsparameterne anbefales benyttet i de fire samarbeidende etatenes styringsbrev (se vedlegg 3 for sammenfatning). Styringsparameterne bør operasjonaliseres ytterligere i den

enkelte etats styringsbrev, slik at det fremgår klart hva det operative nivået forventes å gjøre. Den detaljerte virkemiddeloversikten i tabell 3 er et relevant støttedokument for den etatsvise operasjonaliseringen av de tverretatlige styringsparameterne.

Tabell 4: Styringsparametere B2

B2: Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter		
Styringsparameter	Beskrivelse	Resultatkrav
Målrette informasjon og veiledning	Tilgang på informasjon og veiledning om rettigheter og plikter er sentralt for utenlandske arbeidstakers evne og vilje til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter. De fire samarbeidende etatene skal jobbe målrettet mot risikogrupper med å tilgjengeliggjøre informasjon og å veilede.	<i>Målrettet informasjon og veiledning til risikogrupper</i>
Sikre etterlevelse av plikter	De fire samarbeidende etatene skal benytte virkemidler som medfører etterlevelse av plikter for arbeidstakergruppen. Virkemidlene omfatter særlig kontroll av dokumentasjon og verifisering av at arbeidstakerne innrapporterer korrekte opplysninger til myndighetene.	<i>Kontroll av etterlevelse av plikter</i>
Sikre ivaretagelse av rettigheter	De fire samarbeidende etatene skal benytte virkemidler for å sikre at utenlandske arbeidstakere får sine rettigheter ivaretatt. Virkemidlene omfatter særlig kontroll av at arbeidsgiver etterlever sine plikter med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår. I enkelte tilfeller kan det være nødvendig å iverksette tiltak for å beskytte arbeidstakere som er utsatt for alvorlig kriminalitet.	<i>Færre utenlandske arbeidstakere utsatt for alvorlig kriminalitet</i>
Være synlige og tilgjengelige	Som følge av at a-krim ofte foregår i det skjulte, er det avgjørende for arbeidet med å sette utenlandske arbeidstakere i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter, at de fire samarbeidende etatene er synlige og tilgjengelige på arbeidsplasser og i media. Aksjoner på arbeidsplasser og medieoppslag er sentrale virkemidler i så henseende.	<i>Målrettet innsats for å være synlig og tilgjengelig</i>

4.3. Virkemidler for å påvirke oppdragsgivere og forbrukere

B3: Oppdragsgivere og forbrukere bidrar ikke til a-krim ved kjøp av varer og tjenester

De fire samarbeidende etatene har flere virkemidler som kan benyttes for å påvirke oppdragsgivere og forbrukeres evne og vilje til å ikke bidra til a-krim ved kjøp av varer og tjenester. Gjennom å påvirke oppdragsgiverne og forbrukerne kan etatene indirekte påvirke handlingsrommet for kriminalitet i arbeidslivet. I tabell 5 er virkemidlene mot denne aktørgruppen delt inn i grupper avhengig av hvorvidt de kan benyttes til å påvirke aktørgruppens evne eller vilje til å velge bort aktører som ikke følger regelverket. Gruppene

er: påvirke evnen til å velge bort kriminelle aktører og påvirke viljen til å velge bort kriminelle aktører.

For dette brukermålet er det sentralt å påpeke at flere av de opplistede virkemidlene er enkeltstående tiltak som ikke utgjør en del av de ordinære saksbehandlingsprosessene i etatene. Det kan med fordel gjøres et arbeid for å utvikle flere virkemidler som kan benyttes til å påvirke oppdragsgivere og forbrukere.

Tabell 5: Virkemidler for å påvirke oppdragsgivere og forbrukere

Virkemidler for å påvirke oppdragsgivere og forbrukere		   			
PÅVIRKE EVNEN TIL Å VELGE BORT KRIMINELLE AKTØRER	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)				
PÅVIRKE VILJEN TIL Å VELGE BORT KRIMINELLE AKTØRER	Handlingsprosjekter (mobilisering):				
	oppfølging av store utbygningsprosjekter				
	inngåelse av landsdekkende avtaler				
	samarbeidsprosjekter (eks: "tett på", "medborgerskap")				
	forebyggende dialog med forbrukere i risikogrupper (synlighetspatruljer)				
	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 om kjennetegn og konsekvenser				

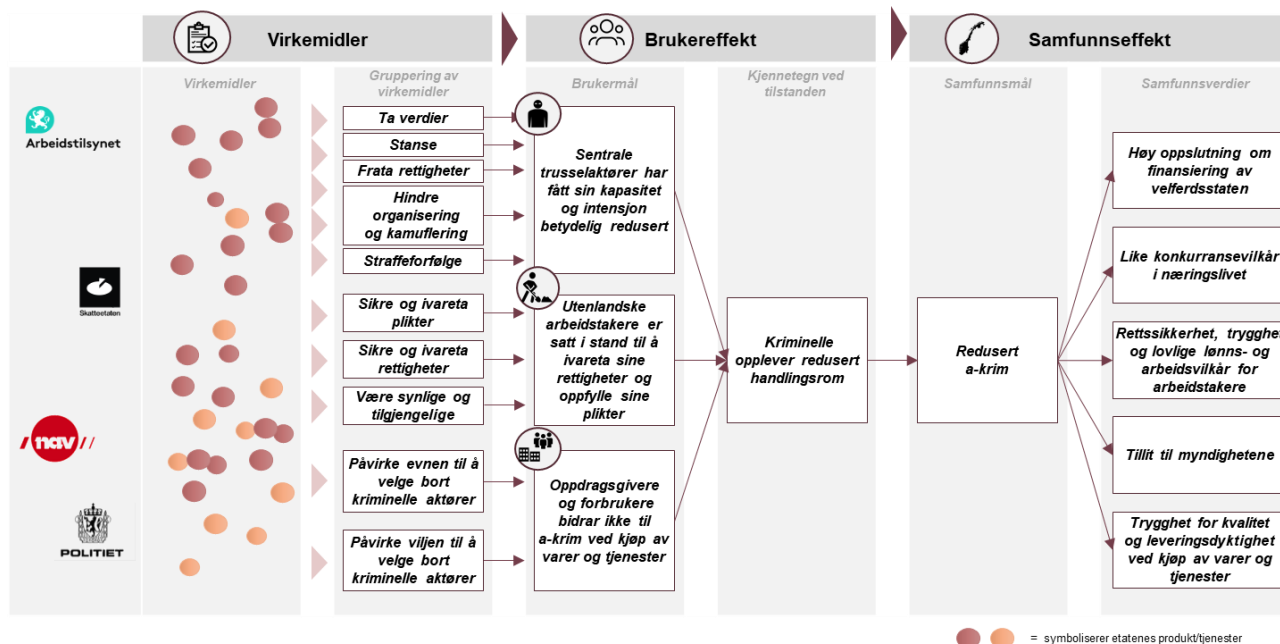
Med bakgrunn i virkemidlene listet opp i tabell 5 kan styringsparameterne i tabell 6 benyttes til styringen av den tverretatlige virkemiddelbruken. Tabell 6 bør i sin helhet inngå som vedlegg i revidert versjon av felles handlingsplan, mens en sammenfatning av styringsparameterne anbefales benyttet i de fire samarbeidende etatenes styringsbrev (se vedlegg 3 for sammenfatning). Styringsparameterne bør operasjonaliseres ytterligere i den enkelte etats styringsbrev, slik at det fremgår klart hva det operative nivået forventes å gjøre. Den detaljerte virkemiddeloversikten i tabell 5 er et relevant støttedokument for den etatsvise operasjonaliseringen av de tverretatlige styringsparameterne.

Tabell 6: Styringsparametere B3

B3: Oppdragsgivere og forbrukere bidrar ikke til a-krim ved kjøp av varer og tjenester		
Styringsparameter	Beskrivelse	Resultatkrav
Tilrettelegge åpne næringslivsdata	Å ha tilgang på næringslivsdata med høy registerkvalitet er avgjørende for oppdragsgivere og forbrukeres evne til å velge bort kriminelle aktører ved kjøp av varer og tjenester. Næringslivsdata må være lett tilgjengelige og anvendbare både for forbrukere i privatmarkedet, og for private og offentlige oppdragsgivere.	<i>Lett tilgjengelige næringslivsdata med enkelt brukergrensesnitt</i>
Sikre etterlevelse av regelverk i offentlige virksomheter	Offentlige virksomheter bør være foregangsvirksomheter. De fire samarbeidende etatene skal ha et særskilt fokus på samhandling og dialog med statlige og kommunale virksomheter og gjennom dette bidra til å sikre at stat og kommune ikke handler med kriminelle.	<i>Kontroll av etterlevelse av regelverk</i>
Samhandle med arbeids- og næringslivet	Oppdragsgivere i næringslivet kan få styrket sin evne og vilje til å velge bort kriminelle aktører gjennom tettere og mer koordinert samhandling.	<i>Økt samhandling med arbeids- og næringslivet</i>
Målrette informasjon og veiledning	Aktiv og målrettet bruk av media og andre kommunikasjonskanaler er viktige verktøy for å påvirke normdannelsen i samfunnet. Oppdragsgivere og forbrukere bør anse at normen i Norge er å handle hvitt, og de bør ha kunnskap om kjennetegn ved og konsekvensene av, å handle med kriminelle.	<i>Målrettet informasjon og veiledning til forbrukere og oppdragsgivere</i>

4.4. Virkemidler oppsummert

I figur 12 er de grupperte virkemidlene satt i sammenheng med brukermål og samfunnsmål og plassert i resultatkjeden. Oversikten viser ved hjelp av piler hypoteser om årsakssammenhenger mellom de fire samarbeidende etatenes virkemiddelbruk og effektene virkemiddelbruken har på aktørgruppene og på samfunnet.



Figur 12: Virkemidler oppsummert

4.5. A-krimsentrene og linjens ansvar for måloppnåelse

Tildelingsbrev, felles handlingsplan og felles styringsmodell gir føringer for prioritering, bemanning og oppgavefokus for a-krimsentret og etatslinjen. Styringsdokumentene retter seg mot linjen i hver etat, som har hovedansvar for en koordinert a-kriminnsats etatene imellom. I dette ligger det også at a-krimsentrene må være en integrert del i den totale a-kriminnsatsingen i hver etat, og at det må være god koordinering og samhandling mellom a-krimsentrene og linjen.

A-krimsentrene skal i henhold til felles styringsmodell ha en operativ gruppe for forebygging og kontroll (minimum kjernebemanning på 11) og en operativ gruppe for kunnskapsbygging (pålagt bemannet, men ingen krav til minimum kjernebemanning). Gruppene skal jobbe med oppgaver som det gir en merverdi at håndteres tverretattlig i et a-krimcenter. I praksis betyr dette at a-krimsentrene skal fokusere på kunnskapsutvikling, utadrettet virksomhet og primært bruk av virkemidler som treffer aktørene raskt, og ikke krever lengre saksbehandling.

Opgavene som bør prioriteres av etatslinjen, har karakter av mer tidkrevende saksbehandling og bruk av tyngre virkemiddel. I tillegg vil linjen ha et ansvar for felles kunnskapsutvikling utover den kunnskapsbyggingen som skjer i a-krimsentrene. Det kan være snakk om informasjonsinnhenting og kunnskapsbygging til bruk i forbindelse med eksempelvis etterretning, effektmåling og virksomhetsstyring. Videre vil linjen være ansvarlig for å gjennomføre nødvendige utviklingsaktiviteter for å forsterke effekten av innsatsen i a-krimsentrene. Eksempler på dette er utvikling av regelverk, system og prosess, kompetanse, metodikk og register og ID-kvalitet.

Eksempler på virkemiddelgrupper a-krimsentrene forventes å benytte mot sentrale trusselaktører for å redusere deres kapasitet og intensjon, er etablering av krav (som ikke

krever lengre saksbehandling), fratakelse av verdier og stans. Virkemiddelgrupper som straff, rettighetstap og virkemidler for å hindre organisering og kamuflering, forventes å kreve lengre saksbehandling og bør derfor benyttes av linjen.

Mot utenlandske arbeidstakere forventes a-krimsentrene å bidra til synlighet gjennom aksjoner, kontroll av virksomheter, arbeidsplasser og personer, samt løpende utebesøk, hvor også virkemiddelgruppene for å sikre oppfyllelse av plikter og rettigheter står sentralt.

Det forventes at a-krimsentrene også deltar noe ovenfor oppdragsgivere og forbrukere, men at hovedinnsatsen mot denne aktørgruppen vil ligge i linjen.

For at de fire samarbeidende etatene skal klare å skape de ønskede effektene ute i samfunnet, er det nødvendig å jobbe målrettet med dedikerte ressurser mot alle tre aktørgruppene. Innsatsen mot de sentrale trusselaktørene, som også gjør mest skade, forventes å være mer ressurskrevende enn innsats mot medspillere der det er anbefalt benyttet mer kostnadseffektive virkemidler.

5. Effektmåling

Det er stort behov for å bygge kunnskap om hvorvidt virkemidlene de fire samarbeidende etatene benytter i a-kriminnsatsen, bidrar til å oppnå brukermålene, og til at forekomsten av a-krim reduseres. Det er også behov for å bygge kunnskap om hvorvidt virkemidlene etatene besitter er tilstrekkelige for å oppnå brukermålene på en formålseffektiv måte, eller om det er behov for å endre bruken av eksisterende eller ta i bruk helt nye virkemidler.

En *effekt* kan beskrives som en forandring i tilstanden (holdninger, atferd eller livssituasjon) hos individer, i en gruppe eller i samfunnet som har oppstått som følge av et tiltak. Med *effektmåling* menes å skaffe informasjon om i hvilken grad selve formålet med virksomheten eller med iverksatte tiltak er oppfylt.³⁵ Måling og vurdering av effekter er derfor viktig styringsinformasjon både for etatene selv og for departementene. Effektmålinger gjøres ved hjelp av *effektindikatorer*, som forstås som et kvantitativt eller kvalitativt mål for effekt. En effektindikator brukes når det ikke er praktisk mulig å måle en effekt direkte, og gir en indikasjon på effekten man søker å oppnå og styre etter.

I kapittel 3 er det identifisert tre brukermål (brukereffekter) og ett samfunnsmål (samfunnseffekt). I tillegg er det også gitt en beskrivelse av hva som kjennetegner tilstanden når målene på bruker- og samfunnsnivå oppnås. I dette kapittelet benyttes kjennetegnene som utgangspunkt for en beskrivelse av kunnskapsbehov knyttet til effektmåling av a-kriminnsatsen, hovedgrep for å fylle kunnskapsbehovene og effektindikatorer som anbefales benyttet for å rapportere om effekter på brukermålene.

5.1. Effektorientert styring

Statens økonomireglement slår fast at departementene skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor sine ansvarsområder.³⁶ De enkelte virksomhetene har ansvar for å innrette styringen slik at de har nødvendig styringsinformasjon og kan belyse om virksomheten drives effektivt ut fra kostnader og fastsatte mål. Dette innebærer at styringen skal orienteres mot måloppnåelse, altså effektorientert styring.

Effektorientert styring tar sikte på to ulike styringsperspektiver; læring og kontroll.³⁷ Perspektivene kan benyttes alene eller i kombinasjon. Dersom formålet med den effektorienterte styringen er læring, skal det utarbeides målemetoder og innhentes data som kan belyse om innsatsen fungerer etter hensikten eller ikke (det foreligger en usikkerhet om hvilken effekt innsatsen gir). Dersom formålet er kontroll, skal det utarbeides målemetoder og

³⁵ Senter for statlig økonomistyring (2010): *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. Veileder, SSØ 12/2010.

³⁶ Finansdepartementet (2010): *Bestemmelser om økonomistyring i staten*.

³⁷ Økonomistyrelsen (2010): *Ramme for case-samlingen – inspirasjon til effekt*, formidlet av DFØ.

innhentes data som viser om det som gjøres gir den ønskede effekten (man er sikker på at innsatsen gir effekt, men er usikker på om effekten er stor eller god nok). Det ligger også et læringselement i kontrollperspektivet siden manglende måloppnåelse skal føre til endring.

Læringsperspektivet vil ofte være relevant der det er snakk om en ny type innsats, hvis en kjent innsats benyttes på et nytt område eller i større omfang, eller hvis man står overfor valg mellom to typer innsatser. Kontrollperspektivet kan deles inn i to retninger; som et systematisk støttesystem for å belyse om det man har gjort har ønsket virkning (internkontrollperspektiv), eller som et støttesystem for å belyse om det som er avtalt er levert (revisjonsperspektiv). Internkontrollperspektivet vil ofte være relevant når man har en sikker indikasjon på at innsatsen har den forventede effekten, eller at man har en kvalifisert vurdering av hvor stor effekten av den pågående innsatsen bør være. Revisjonsperspektivet vil ofte ha målforskyvning som en uheldig konsekvens, fordi det lett kan føre til fokus på mål som lar seg telle.

Behovet for effektmåling av den tverretatlige a-kriminnsatsen er knyttet til både læring og kontroll. Siden det er en ny måte for etatene å samarbeide på innenfor et relativt nytt område, bør likevel læringsperspektivet komme i første rekke. Det er et stort behov for kunnskap om hvorvidt det etatene gjør har den ønskede effekten, hvorfor/hvorfor ikke, hvor stor effekten er og hva som eventuelt kan virke på en bedre måte.

5.2. Metoder for effektmåling

Effektmåling inkluderer valg av metode, innsamling av relevante data, analyse og rapportering av resultater fra målingene. Uansett målemetode vil hensikten med effektmåling alltid være å finne ut om det er en årsakssammenheng mellom virkemiddelbruk og endring i målgruppen. Ofte vil man også være interessert i å finne ut hvor stor en eventuell endring er, hvorfor endringen skjer og under hvilke omstendigheter. Hvilke spørsmål som skal besvares, må vurderes ut fra hvilken styringsinformasjon som anses som nødvendig og relevant i hvert tilfelle. Ulike styringsbehov krever ulike tilnærminger til effektmåling. Alle tilnærminger tar utgangspunkt i antakelser om årsak-/virkningskjeder, dvs. hvordan man tror at et gitt tiltak virker.

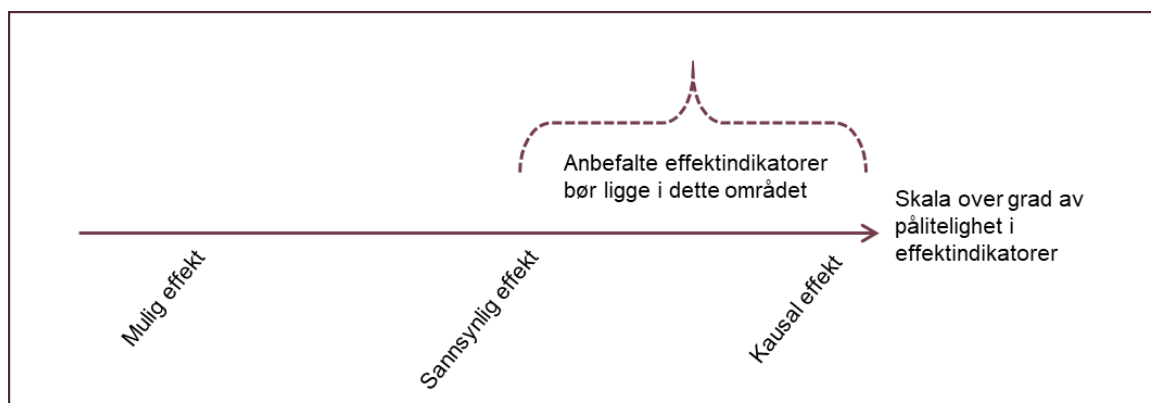
OECD har gitt ut en rapport som beskriver et rammeverk for systematisk evaluering av effekter av offentlig virkemiddelbruk.³⁸ Denne beskriver tre innfallsvinkler til effektmåling:

1. Randomiserte eksperimenter
2. Observasjonsstudier (basert på kvantitative data)
3. Kvalitative studier

³⁸ Coglianese, C (2012): *Measuring Regulatory Performance. Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy*. Expert Paper No. 1, August 2012, OECD.

Av disse beskrives randomiserte eksperimenter som den sikreste måten å få kunnskap om årsakssammenheng. Denne metoden krever et forskningsmessig opplegg og er ressurskrevende å gjennomføre. Arbeidstilsynet har tidligere benyttet denne metoden for effektmåling av tilsyn³⁹, men det vil være atskillig mer utfordrende å benytte en slik metode overfor kriminelle aktører. Det er imidlertid ikke alltid mulig å kvantifisere effektmål, og i mange tilfeller vil heller ikke egnede kvantitative data for observasjonsstudier være tilgjengelig. I slike tilfeller kan velutformede kvalitative studier (casestudier) være det beste man kan få til. Slike studier kan også ha en fordel ved å gi dypere forståelse for årsaksmekanismer, men ulempen er at de som regel er lite generaliserbare.

Effektmålinger er ressurskrevende dersom de skal gjøres i tråd med ovenstående anbefalinger. Ved valg av effektindikatorer og målemetoder må man legge til grunn ulike behov for styringsinformasjon. I vurderingen skal man vektlegge hva effektindikatoren gir av kunnskap, hvilke usikkerhetsmomenter og kostnader som ligger i å måle disse og foreta en avveining. For at en effekt skal være målbar, er det ikke alltid behov for at den måles direkte (kausalt), men at effekten kan sannsynliggjøres. Figur 13 viser skala over grad av pålitelighet i effektindikatorene, og i hvilket område det anbefales at de bør ligge (mellom sannsynlig effekt og kausal effekt).



Figur 13: Skala over grad av pålitelighet i effektindikatorer (Kristiansen og Andresen (2018): "Fokus på effekter i styringen av skatteetaten", artikkel i Analysenytt 1/2018)

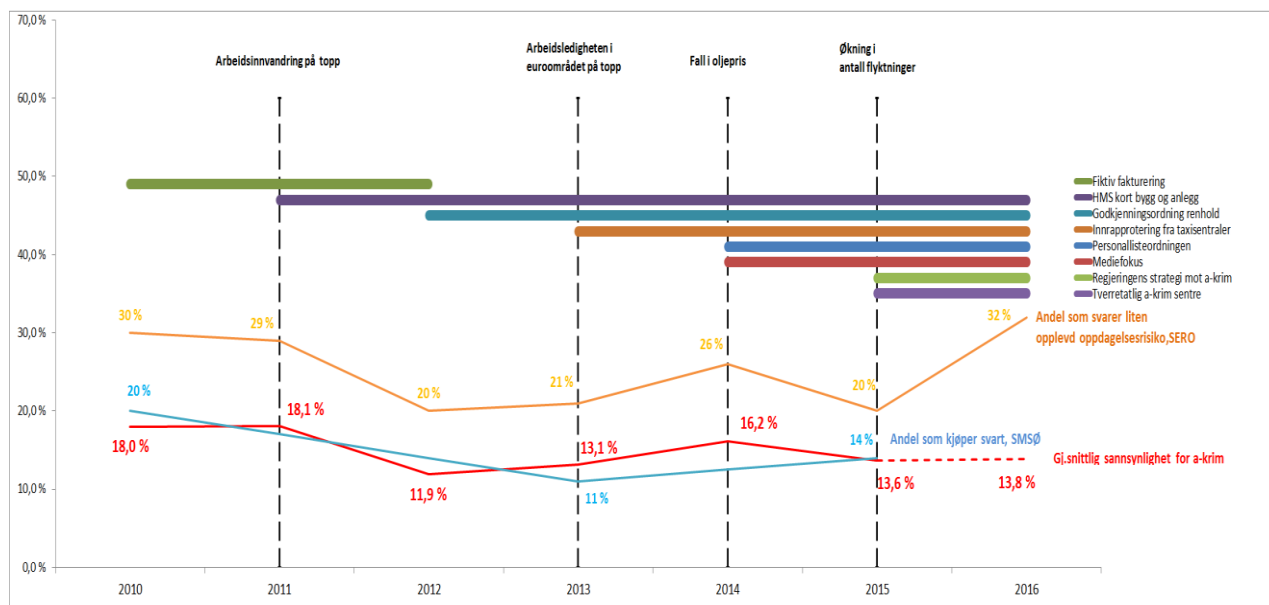
5.3. Effekter av a-kriminnsatsen

Som illustrert i kapittel 4 har den tverretatlige a-kriminnsatsen en kompleks struktur av virkemidler som er innrettet mot ulike typer ønskede effekter mot ulike målgrupper. Resultatkjeden for a-krim illustrert i Figur 12 viser hypotetiske sammenhenger mellom virkemiddelbruk og brukermål, og mellom brukermål og samfunnsmål.

Effektmålinger bør gjennomføres for å undersøke disse hypotesene, og kan bidra til justering av virkemiddelbruk slik at den blir mer formålseffektiv. Eksterne faktorer som kan påvirke

³⁹ Dahl, Ø og M Sjøberg (2013): 'Labour Inspection and its Impact on Enterprises' Compliance with Safety Regulations'. I *Safety Science*, vol. 17/2, ss. 1-12.

effektmålene, er også viktig å ta inn i vurderingen. Dette kan f.eks. dreie seg om samfunnsøkonomiske forhold i inn- og utland som påvirker tilstrømning av utenlandsk arbeidskraft, endringer i regelverk og tiltak utenfor a-krimssamarbeidet. Figur 14 er utarbeidet av skatteetaten og illustrerer sammenhengen mellom eksempler på antatte påvirkningsfaktorer (eksterne og interne) og beregnet gjennomsnittlig sannsynlighet for a-krim. I tillegg fremheves også sentrale tiltak iverksatt av etatene, i figuren. Figuren viser at utviklingen av a-krim er kompleks og trolig avhengig av en rekke forhold i samfunnet.



Figur 14: Sammenhenger mellom antatte påvirkningsfaktorer og beregnet gjennomsnittlig sannsynlighet for a-krim (skatteetaten)

Det er i liten grad gjennomført systematiske effektmålinger av a-kriminnsatsen. Det finnes likevel enkelte undersøkelser og publikasjoner som kan gi stykkevis informasjon om omfang og utvikling innenfor de ulike bruker- og samfunnsmålene som er definert i denne rapporten.

Som tidligere nevnt utga NTAES i 2017 en situasjonsbeskrivelse for a-krim i Norge. Rapporten beskriver utviklingstrekk ved aktørbildet for a-krim, hvilke metoder som benyttes, faktorer i samfunnet som kan tilrettelegge for a-krim, og hvordan a-kriminnsatsen gjennomføres.

Det eksisterer videre flere rullerende undersøkelser som inneholder spørsmål av relevans for mål- og resultatstyringen av a-kriminnsatsen. Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen (KRISINO) er en spørreundersøkelse som gjennomføres annet hvert år av Næringslivets sikkerhetsråd (NSR) blant et utvalg ledere og sikkerhetsansvarlige i norske virksomheter (både offentlig og privat sektor).⁴⁰ Politiet gjennomfører hvert år en innbyggerundersøkelse, blant annet for å kartlegge befolkningens tillit til politiet og opplevd trygghet.⁴¹ Skatteetaten

⁴⁰ NSR (2017): *Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge 2017*. Gjennomført av Opinion AS.

⁴¹ Ipsos (2017): *Politiets innbyggerundersøkelse 2017*. Rapport laget for Politidirektoratet.

gjennomfører hvert år en undersøkelse om etterlevelse, rapportering og oppdagelsesrisiko (SERO), som er en holdningsundersøkelse i næringslivet.⁴² I tillegg har skatteetaten i 2015, 2016 og 2017 gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot virksomheter innen bygg og anlegg som har kunder innen proffmarkedet. Undersøkelsen inneholder spørsmål som berører alle de fire samarbeidende etatene, eksempelvis tema som HMS, svart arbeid, brudd på bestemmelser om lønn, trygd og oppholdstillatelse, samt opplevelse av etatenes innsats innenfor a-krim.

På oppdrag fra skatteetaten gjennomførte Samfunnsøkonomisk analyse AS i 2017 en studie av omfang av og utvikling innenfor a-krim.⁴³ Rapporten beregner omfang av a-krim i Norge mellom 1973 og 2015. Omfanget blir målt både for skatte- og avgiftsunndragelser og for verdiskapning knyttet til skjult, ulovlig virksomhet. Rapporten fant at omfanget av a-krim ikke lenger ser ut til å være økende, og foreslår at dette kan henge sammen med at innsatsen som er gjort for å redusere omfanget av a-krim, har hatt en effekt.

Skatteetaten har også gjennomført en casestudie av kontrollinnsatsen mot de mer alvorlige kriminelle. Dette omfattet evaluering av innsats og effekter fra 451 avdekkingskontroller.

Skatteetaten har basert på et oppdrag fra Finansdepartementet, startet et arbeid med å gjennomføre randomiserte kunnskapskontroller for å bygge mer systematisk kunnskap om den generelle etterlevelsen i samfunnet. A-krim har blitt utpekt som det første hovedområdet for kunnskapskontroller. Kontrollene vil være en viktig kilde til kunnskap om etterlevelse og indikasjoner på a-krim, men ikke være godt egnet til å si noe om omfanget av alvorlig a-krim. Kontrollene er innrettet slik at de på sikt kan bidra med styringsinformasjon knyttet til den tverretatlige innsatsen mot a-krim.

NAV har gjennomført målinger av befolkningens holdninger til trygdesvindler og annen økonomisk kriminalitet i 2011, 2013 og 2015.

Blant disse tiltakene er det kun skatteetatens casestudie som undersøker sammenhenger mellom etatenes innsats mot a-krim på den ene siden og det man kan observere av tilstand og utvikling på den andre.

5.4. Kunnskapsbehov

For å innrette den tverretatlige innsatsen mot a-krim på en mer formåls effektiv måte, er det behov for mer kunnskap om sammenhenger mellom virkemiddelbruk innenfor a-kriminnsatsen og de utvalgte brukermålene (beskrevet gjennom kjennetegn ved tilstanden i

⁴² Skatteetaten (2016): Skatteetatens undersøkelse om etterlevelse, rapportering og oppdagelsesrisiko (SERO) 2016. Nettpresentasjon: https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/rapporter/nettpresentasjon-sero-2016_versjon-2.pdf.

⁴³ Eggen, F W, P Gottschalk, R Nymoen, T Ognedal og M Rybalka (2017): *Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet*. Rapport 69-2017, Samfunnsøkonomisk analyse AS.

kap. 3). Det er også behov for mer kunnskap om sammenhenger mellom brukermål og samfunnsmål, slik at etatene kan være mest mulig sikre på at brukermålene som er valgt ut, faktisk fører til redusert a-krim og ivaretagelse av de samfunnsverdiene etatene skal beskytte (jf. resultatkjeden beskrevet i Figur 12).

På samfunnsnivå er det behov for kunnskap relatert til følgende spørsmål:

- Hvor høy er forekomsten av a-krim, hvordan endrer forekomsten seg over tid, og hvilke faktorer påvirker dette?
- Hvordan endrer tilstanden relatert til konkurransevridning, lønns- og arbeidsvilkår og tillit til myndighetene seg over tid?
- Hvordan henger endringer i tilstanden på samfunnsnivå sammen med brukermålene som er valgt for a-kriminnsatsen, og hvilke andre faktorer kan spille inn?

På brukernivå er det behov for å undersøke effekter av innsatsen mot de ulike aktørgruppene:

- Er det en endring i tilstanden hos de ulike aktørgruppene tilsvarende den effekten som er beskrevet?
- I hvilken grad kan denne endringen tilskrives a-kriminnsatsen (valg av virkemiddel), og hvilke andre faktorer kan spille inn (f.eks. økt/reduert tilførsel av utenlandsk arbeidskraft, regelverksendringer, grenseregulering)?
- Hvilke mekanismer påvirker effektene og hvordan?
- Hvordan endres innretningen på a-krim (hvorvidt trusselaktører tilpasser seg)?

Behov for kunnskap om effekter, tilhørende hypoteser og potensielle datakilder er beskrevet nærmere i vedlegg 4. Det vil ikke være realistisk å gjennomføre alle effektmålingene som er foreslått i vedlegg 4, i løpet av kort tid, fordi det vil være svært ressurskrevende og/eller tidkrevende. Tabellene i vedlegget er derfor ment som et utgangspunkt for prioritering inn i en langsiktig analyseplan for den tverretatlige a-kriminnsatsen.

Rent generelt bør effekter av a-kriminnsatsen følges opp med en kombinasjon av årlige analyser av utvikling på utvalgte indikatorer og mindre hyppige, mer dyptgående, kvalitative studier av mulige kausale sammenhenger. Hvilke metoder som benyttes til dette, vil avhenge av hva som konkret skal undersøkes, og hvilke ressurser som stilles til rådighet. Det anbefales at effektmålinger gjennomføres maksimalt én gang per år, og sjeldnere der det er snakk om større, mer helhetlige evalueringer hvor også årsaksmekanismer undersøkes. Etatenes hjemler for sammenstilling av data vil også være en faktor som påvirker muligheten til å gjennomføre de ulike effektmålingene.

5.5. Effektindikatorer til måling av utvikling

Det anbefales at de fire samarbeidende etatene benytter felles effektindikatorer for å belyse effekter innenfor de tre brukermålene. Informasjon om status og utvikling på effektindikatorerne bør inngå i den felles årsrapporteringen fra etatene til departementene,

for å sikre at de tre ansvarlige departementene får rapportering som kan gi nødvendig innsikt i hvordan den tverretatlige innsatsen mot a-krim virker.

I denne rapporten benyttes begrepet effektindikator om en kvantitativ eller kvalitativ indikator på den effekten man ønsker å måle. Effektindikatorene må være relevante for de brukermålene de skal belyse, og samtidig praktisk mulig å måle. Rapportering om effekter må også innrettes på en måte som tar minst mulig ressurser bort fra operativ innsats og andre nødvendige arbeidsprosesser innen a-kriminnsatsen.

Effektmåling av a-krim er et langsiktig arbeid som bør gjøres i en tverretatlig regi. Det er derfor begrenset hvor mye som kan etableres av kunnskap om effekter allerede i 2019. Det foreslås at effektmålingene i første omgang begrenser seg til kvalitative vurderinger basert på tilgjengelige data, og kvantitative målinger basert på de eksisterende spørreundersøkelsene omtalt i kapittel 5.3. Resultater fra eventuelle andre studier som kan belyse de foreslåtte brukermålene, bør også rapporteres til departementene. Samtidig bør det etableres en tverretatlig og tverrfaglig gruppe (med analytikere og fagressurser) som får ansvar for å lage en langsiktig plan for effektmåling av a-kriminnsatsen, og for å implementere denne planen.

På bakgrunn av denne vurderingen foreslås et begrenset utvalg effektindikatorer til måling av effekter innenfor de tre brukermålene i 2019. De foreslåtte indikatorene er basert på kunnskapsbehovene beskrevet i vedlegg 4, og er valgt ut fra en vurdering av relevans for det enkelte brukermål og antatt gjennomførbarhet i rapportering for 2019. Siden det tar tid og ressurser å etablere en mer langsiktig analyseplan og starte på gjennomføring av denne, baseres de foreslåtte indikatorene for 2019 seg i stor grad på analyser av eksisterende spørreundersøkelser i næringslivet. Det understrekes at slike analyser vil gi noe, men likevel begrenset informasjon om effekter av a-kriminnsatsen. Spørreundersøkelser er subjektive, og kvaliteten på den styringsinformasjon som man kan få fra en spørreundersøkelse, må derfor vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle. Spørreundersøkelser gir også begrenset kunnskap om årsakssammenhenger. Effektindikatorer bør derfor vurderes fortløpende med utgangspunkt i behov og mulighetsrom.

B1: Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert

Brukermål 1 er innrettet mot de sentrale trusselaktørene, og at disse skal få betydelig redusert kapasitet til (evne) og intensjon om (vilje) å bedrive a-krim. Kjennetegnene ved tilstanden retter seg mot endringer som ønskes oppnådd blant disse trusselaktørene både på kort sikt og på lengre sikt.

Innenfor dette brukermålet er det i første rekke behov for å vite om sentrale trusselaktører faktisk får sin kapasitet/intensjon redusert og om dette skjer i tilstrekkelig grad. For å finne svar på dette, kan det benyttes indikatorer som viser volum/omfang i aktiviteten til de mest sentrale trusselaktørene, og sammenligne dette med en tiltaksoversikt rettet mot de ulike aktørene. Dette krever at man har klare kriterier for hvordan sentrale trusselaktører defineres

på operativt nivå, slik at det er en rød tråd fra risikobasert innsats til effektmåling. Slike målinger krever også at data om sentrale trusselaktørers omsetning, selskapsstrukturer og nettverk er tilgjengelige og mulige å benytte. A-krimsentrene og annet a-krimssamarbeid har en viktig rolle i å kartlegge ulike fenomener, modus m.m. innen a-krim. For å få et godt grunnlag for vurdering av hvordan en slik analyse kan innrettes, bør kartlegginger av mulige effekter gjøres i samarbeid mellom det operative nivået og et analysemiljø.

I tillegg er det behov for å undersøke om de kriminelle opplever at oppdagelses- og sanksjoneringsrisikoen er høy, slik beskrevet i kjennetegn ved tilstanden i kapittel 3. Dette vurderes som avgjørende for å redusere trusselaktørenes intensjon om å begå a-krim, og kan også gi en pekepinn på om det er vanskelig å organisere og kamuflere kriminell virksomhet. Det vurderes som lite gjennomførbart å rette undersøkelser direkte mot trusselaktørene om dette. En tverretattlig spørreundersøkelse rettet mot virksomheter som opererer i næringer som er utsatt med hensyn til a-krim, kan imidlertid gi en pekepinn på hvor synlig og effektiv etatene oppleves å være ute i markedet. En slik tverretattlig spørreundersøkelse kan med fordel bygge på undersøkelsen som gjennomføres av skatteetaten rettet mot aktører i proffmarkedet i bygg og anlegg (se kapittel 5.3). Undersøkelsen bør vurderes utvidet med flere næringer hvor omfanget av a-krim er estimert til å være relativt stort og gjennomføres i tverretattlig regi. Det kan også være aktuelt å bruke relevante spørsmål fra andre eksisterende undersøkelser som SERO og KRISINO (se kapittel 5.3), og med det bygge på etablerte tidsseriedata som kan brukes til å si noe om utvikling allerede i 2019.

På sikt bør det gjennomføres en mer kvalitativ analyse som følger et utvalg trusselaktører over tid, for å gi sikrere kunnskap om sammenhenger mellom innsats og effekter av etatenes virkemiddelbruk. En slik analyse vil f.eks. kunne bruke data fra ulike registre og databaser for å følge med på disse aktørene, og supplere dette med intervjuer av personer som har vært involvert i a-krim begått av disse aktørene. Da vil etatene kunne få mer kunnskap om trusselaktørene, hvilke mekanismer bruk av virkemidler utløser både på kort og lengre sikt, og hva som evt. bidrar til at aktører ikke får redusert kapasitet til og/eller intensjon om å begå mer a-krim. Det vil også kunne belyse om det er andre måter å innrette innsatsen på som kan gi bedre effekt. En analyse som skissert her bør av hensyn til både kompetanse og tid gjennomføres som et FoU-oppdrag. Dette tar imidlertid tid å etablere og gjennomføre, og vil ikke kunne gi resultater før om flere år.

Tabell 7 gir en oversikt over anbefalte effektindikatorer som kan benyttes til måling av effekter på hvert brukermål i 2019. Som nevnt over er det her tatt hensyn til hva som vurderes som gjennomførbart å måle.

Tabell 7: Effektindikatorer for brukermål 1

B1: Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert		
Effektindikator	Beskrivelse	Datakilde
B1.1	Effekter av etatenes virkemiddelbruk på sentrale trusselaktørers kapasitet	Kvalitativ vurdering av om kapasiteten til sentrale trusselaktører er redusert, f.eks. ved å benytte ulike indikatorer som grunnlag: • Omsetning i selskapsstrukturen til trusselaktører • Størrelse på nettverk • Størrelse på selskapsstruktur • Tilgang på oppdrag • Tilgang på arbeidskraft • Tilgang på ytelser/overføringer fra det offentlige
B1.2	Utvikling i opplevd oppdagelses- og sanksjoneringsrisiko i utsatte næringer	Spørreundersøkelse som belyser følgende delindikatorer: • Andel virksomheter i utsatte næringer som opplever at offentlige kontrolletater fører effektiv kontroll for å avdekke a-krim* • Andel virksomheter i utsatte næringer som opplever at offentlige kontrolletater stopper de som driver a-krim i deres bransje* • Andel virksomheter i utsatte næringer som opplever at offentlige kontrolletater er synlige på arbeidsplassene* • Min virksomhet må ofte konkurrere mot bedrifter som har et lavere kostnadsnivå, fordi de driver svart eller på annen måte unndrar skatter og avgifter**

* Spørsmålet inngår i skatteetatens spørreundersøkelse rettet mot virksomheter innen bygg og anlegg – proffmarkedet, som bør vurderes utvidet til flere næringer i en tverretattlig regi

** Spørsmålet inngår i skatteetatens undersøkelse om holdninger, rapportering og etterlevelse i næringslivet (SERO) siden 2014

B2: Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter

Kjennetegnene ved tilstanden for brukermål 2 retter seg mot at utenlandske arbeidstakere har kunnskap om rettigheter og plikter i norsk regelverk, at de står registrert med korrekte opplysninger i offentlige registre, at de har lovlige lønns- og arbeidsvilkår og tillit til norske myndigheter, at arbeidslivet preges av lav forekomst av arbeidstakere som ikke har oppholdstillatelse og som utsettes for tvang og utnyttelse, samt at det er lav forekomst av trygdemisbruk.

Effekter på denne aktørgruppen er utfordrende å måle. Det kan dreie seg om arbeidstakere som ikke er registrert noe sted, og som er i liten eller ingen kontakt med norske myndigheter og det «etablerte» arbeidslivet. Det anses derfor som mest hensiktsmessig å måle effekter på dette brukermålet først og fremst gjennom kvalitative undersøkelser og effektevalueringer som kan gi dypere forståelse av hvordan ulike tiltak virker inn mot det ønskede brukermålet. Det bør på sikt gjennomføres en evaluering av målrettede informasjonstiltak for utenlandske arbeidstakere (f.eks. veiledning fra SUA) med hensyn til effekter på kunnskap om og ivaretagelse av plikter og rettigheter i norsk arbeidsliv, innenfor ulike målgrupper av utenlandske arbeidstakere (f.eks. EU-borgere, tredjelandsborgere, arbeidstakere i ulike næringer, midlertidig opphold vs. permanent opphold). En slik evaluering vil ikke kunne ferdigstilles i 2019, og er derfor ikke inkludert som en effektindikator i oversikten.

Utviklingen i tilstanden beskrevet i brukermålet kan også delvis belyses ved hjelp av kvantitative datakilder som spørreundersøkelser rettet mot de mest utsatte næringene. Skatteetatens spørreundersøkelse rettet mot virksomheter innen bygg og anlegg – proffmarkedet inneholder spørsmål om respondentenes oppfatning av utbredelsen av brudd på regelverk knyttet til HMS, lønn, skatt, trygdeytelser og oppholdstillatelse. Utviklingen på dette området kan brukes som en indikasjon på om det har skjedd endringer, men med de forbehold som er omtalt innledningsvis i kapittel 5.5. Det er også relevant å overvåke utviklingen i omfang av arbeidstakere uten oppholdstillatelse, basert på politiets etterretningsprodukter.

Funn i etatenes kontroller kan si noe om hvilket omfang av brudd på norsk regelverk etatene ser på området. Dette tallgrunnlaget vil imidlertid ikke si noe om forekomst eller utvikling i tilstanden siden etatene hele tiden jobber med å videreutvikle praksis og metoder. Endringer i tallene kan dermed like gjerne være et uttrykk for endring i etatenes virkemiddelbruk som en reell endring i tilstanden. Brukt alene er derfor ikke slike data egnet til å si noe om effekt av etatenes innsats, og foreslås derfor ikke som en effektindikator.

Tabell 8 gir en oversikt over anbefalte effektindikatorer som kan benyttes til måling av effekter på brukermål 2 i 2019.

Tabell 8: Effektindikatorer for brukermål 2

B2: Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter		
Effektindikator	Beskrivelse	Datakilde
B2.1	Utvikling i opplevd utbredelse av brudd på regelverk om HMS, lønn, skatt, trygdeytelser og oppholdstillatelse i utsatte næringer	Spørreundersøkelse som belyser følgende delindikatorer:* • Andel virksomheter i utsatte næringer som opplever at brudd på HMS er vanlig i sin bransje • Andel virksomheter i utsatte næringer som opplever at svart arbeid er vanlig i sin bransje • Andel virksomheter i utsatte næringer som opplever at brudd på bestemmelser om lønn er vanlig i sin bransje • Andel virksomheter i utsatte næringer som opplever at brudd på bestemmelser om trygdeytelser er vanlig i sin bransje • Andel virksomheter i utsatte næringer som opplever at bruk av arbeidere uten lovlig oppholds- eller arbeidstillatelse er vanlig i sin bransje

* Spørsmålene inngår i skatteetatens spørreundersøkelse rettet mot virksomheter innen bygg og anlegg – proffmarkedet, som bør vurderes utvidet til flere næringer i en tverretattlig regi

B3: Oppdragsgivere og forbrukere bidrar ikke til a-krim ved kjøp av varer og tjenester

Brukermål 3 retter seg mot de som potensielt er oppdragsgivere og kunder for kriminelle aktører, og som har mulighet til å redusere markedet og handlingsrommet for a-krim.

I likhet med de to foregående brukermålene er det kunnskapsbehov knyttet til om tiltakene som rettes mot målgruppene virker, i hvilken grad de virker, og om det er andre måter å innrette innsatsen på som kan virke bedre. I kapittel 4 rettes virkemidlene for brukermål 3 først og fremst mot oppdragsgiveres og forbrukeres evne og vilje til å velge bort varer og tjenester som bidrar til a-krim. Ved å gjennomføre spørreundersøkelser rettet mot de mest aktuelle målgruppene, kan man innhente informasjon om utvikling innenfor indikatorer som belyser dette. Aktuelle tema er kjennskap og tilfredshet med verktøy som gjør det enklere å unngå å handle med kriminelle aktører⁴⁴, samt kunnskap om og tilgang på informasjon som gjør at de enklere kan velge bort å handle med kriminelle. Siden brukermål 3 i hovedsak retter

⁴⁴ Som f.eks. mulighet for oppslag i godkjenningsregistre, bl.a. over godkjente renholdsbedrifter: <https://www.arbeidstilsynet.no/register/renholdsregisteret/>

seg mot to hovedmålgrupper – oppdragsgivere og forbrukere som kjøper varer og tjenester – må spørsmålene innrettes i to undersøkelser. Som tidligere nevnt finnes det allerede spørreundersøkelser som bør være aktuelle å bygge på.

Tabell 9 gir en oversikt over anbefalte effektindikatorer som kan benyttes til måling av effekter brukermål 3 2019.

Tabell 9: Effektindikatorer for brukermål 3

B3: Oppdragsgivere og forbrukere bidrar ikke til a-krim ved kjøp av varer og tjenester		
Effektindikator	Beskrivelse	Datakilde
Indikator B3.1	Utvikling i oppdragsgiveres evne og vilje til å velge bort kriminelle aktører	Spørreundersøkelser som belyser følgende delindikatorer: • Andel oppdragsgivere som synes det er vanskelig eller svært vanskelig å finne ut om leverandører de kjøper tjenester av, opererer hvitt* • Andel virksomheter i utsatte næringer som opplever at oppdragsgivere har etterspurt tjenester der det ikke betales skatter eller avgifter**
Indikator B3.2	Utvikling i forbrukeres evne og vilje til å velge bort kriminelle aktører	Spørreundersøkelse: • Andel innbyggere som anser at normen i Norge er å handle hvitt*** • Andel innbyggere som har kjennskap til konsekvenser av å handle med kriminelle***

* Spørsmålet inngår i skatteetatens undersøkelse om holdninger, rapportering og etterlevelse i næringslivet (SERO): «Hvor vanskelig eller enkelt synes du det er å finne ut om leverandører din virksomhet kjøper tjenester av, opererer hvitt?»

** Spørsmålet inngår i skatteetatens spørreundersøkelse rettet mot virksomheter innen bygg og anlegg – proffmarkedet, som bør vurderes utvidet til flere næringer i en tverretattlig regi

*** Ønskelig med nytt spørsmål i politiets innbyggerundersøkelse

5.6. Anbefalinger for videre arbeid med effektmåling

For å oppnå mer kunnskap om effekter av a-kriminnsatsen på bruker- og samfunnsmålene, bør det på sikt, som beskrevet i kapittel 5.5, anvendes en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder. Kvantitative analyser kan gi kunnskap om tilstand, omfang og utvikling, og kvalitative studier kan gi bedre innsikt i årsakssammenhenger og påvirkningsmekanismer mellom observerte endringer i arbeidslivet og virkemiddelbruken fra etatene. Begge deler er nødvendige for læring om hvordan virkemidlene i a-kriminnsatsen kan benyttes på best mulig måte.

Med dette som utgangspunkt foreslås følgende hovedretninger for videre arbeid med måling av både bruker- og samfunnseffekter av a-kriminnsatsen:

- Analyser av trender og utvikling i omfang av ulike kjennetegn ved tilstandene som utføres jevnlig
 - Opplevd oppdagelses-/sanksjoneringsrisiko
 - Forekomst av trygdemisbruk, arbeidstakere uten oppholdstillatelse, arbeidstakere utsatt for tvang/utnytting, uriktig ID eller uriktige opplysninger i offentlige registre
- Innretting av en felles undersøkelse⁴⁵ som rettes mot virksomheter i næringer mest berørt av a-krim, som kan belyse tilstand og utvikling på følgende områder:
 - Opplevd oppdagelses-/sanksjoneringsrisiko
 - Opplevelse av omfang av svart arbeid
 - Aksept for å benytte svart arbeid
 - Aksept for å benytte ulovlig arbeidskraft
 - Kjennskap til tilgjengelige verktøy (informasjon og kjennetegn) for å unngå å handle med kriminelle
 - Tilgang på informasjon som gjør det lettere å unngå å handle med kriminelle
 - Tillit til etatenes arbeid for å forebygge og bekjempe a-krim
- Effektanalyser og evalueringer av enkeltstående tiltak, f.eks.:
 - Virkemiddelbruk rettet mot sentrale trusselaktører
 - Informasjonstiltak rettet mot utenlandske arbeidstakere (f.eks. SUA, kampanjer)
 - Tiltak rettet mot offentlige oppdragsgivere
 - Tiltak rettet mot forbrukere (f.eks. «Tett på»)
 - A-krimsentrenes innsats

Målinger, analyser og vurderinger av effekter krever metodisk kompetanse og bør ligge til direktoratsnivået i etatene å gjennomføre. Det er en forutsetning for å kunne rapportere på effektindikatorene, at målingene gjennomføres tverretatlig. Det anbefales å etablere en fast gruppe med ressurser fra alle de fire samarbeidende etatene, som får ansvaret for å lage forslag til, følge opp og eventuelt gjennomføre enkeltoppdrag knyttet til effektmåling av a-kriminnsatsen. Denne gruppen bør vurdere om etatene selv skal gjennomføre de enkelte effektmålingene, eller om det er hensiktsmessig å etablere forskningsprosjekter, f.eks. gjennom å søke tilgjengelige forskningsmidler eller bidra til forskningsprogrammer som kan ha relevans for tematikken. Det anbefales at styringsgruppen for a-krimisamarbeidet følger opp dette videre og utarbeider et oppdrag for en fast, tverretatlig analysegruppe.

Styringsgruppen for a-krimisamarbeidet bør også vurdere om NTAES skal ha en rolle i denne sammenheng. NTAES skal i henhold til nåværende instruks utarbeide kunnskapsbasert grunnlag for politiets og kontrolletatenes egne og felles tverretatlige prioriteringer, for å bidra

⁴⁵ Som i størst mulig grad bør bygges på eksisterende undersøkelser med relevante spørsmål, beskrevet i kapittel 5.3.

til å utvikle og gjennomføre en mer målrettet, effektiv, slagkraftig og treffsikker bekjempelse av økonomisk kriminalitet, herunder a-krim.⁴⁶ Det er imidlertid uklart hvorvidt effektmålinger er innenfor denne instruksen.

⁴⁶ Instruks for Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter ved ØKOKRIM (NTAES)

6. Rapportering

Å innhente informasjon om forvaltningens måloppnåelse og resultater er en sentral oppgave for etatene og departementene. Rapportering utgjør derfor en sentral del av virksomhetsstyringen for statlige virksomheter. Statlige virksomheter skal sikre at rapportering skjer i henhold til fastsatte krav og frister.⁴⁷

Det eksisterende rapporteringsformatet for det tverretatlige a-krimssamarbeidet er utviklet på bakgrunn av de behov for styringsinformasjon som var gjeldende da a-krimssatsingen var nyetablert. Den tverretatlige rapporteringen har frem til nå bestått av to rapporter: "Felles årsrapport for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet" og "Rapportering for a-krimssenteret og annet formalisert a-krimssamarbeid", heretter referert til som hhv. «Felles årsrapport» og «Operativ rapportering». Som beskrevet tidligere (i kapittel 2.2) er det flere utfordringer knyttet til den tverretatlige rapporteringen.

Som følge av anbefalingen om nye mål for a-krimssamarbeidet i tildelingsbrev og styringsbrev, samt felles handlingsplan, er det naturlig å oppdatere innholdet og prosessen for rapportering.

6.1. Forbedring av tverretatlig a-krimrapportering

Hva kjennetegner god rapportering?

Reglementet for økonomistyring i staten stiller ikke krav om tverretatlig rapportering. For å skape styringsinformasjon om en gjenstridig og tverretatlig utfordring som a-krim, er det likevel relevant å legge til rette for felles rapportering om innsatsen og utviklingen i fenomenet.

DFØs veiledningsnotat⁴⁸ for statlige virksomheters årsrapport er aktuell å se hen til i vurderingen av hva som kjennetegner relevant og god rapportering. DFØ påpeker i veilederen at årsrapporten, ved siden av tildelingsbrev og instruks for virksomheten, er det viktigste styringsdokumentet i dialogen mellom virksomhet og departement.

Hvordan innholdet i rapporteringen utformes, må veies ut i fra et vesentlighetskriterium. Departementets behov for styringsinformasjon er det sentrale i avveiningene av hvorvidt informasjon er vesentlig eller ikke.

Rapportering av resultater fra virksomhet til departement kan omfatte omtale og vurdering av ressursbruk (innsatsfaktorer), gjennomførte aktiviteter, oppdrag, prosjekter og tjenesteproduksjon i året, men bør primært innrettes mot en omtale og vurdering av

⁴⁷ Reglement for økonomistyring i staten, pkt. 1.5.5 og pkt. 2.3.3

⁴⁸ DFØ Veiledningsnotat – Årsrapport for statlige virksomheter (2018) Direktoratet for økonomistyring

oppnådde effekter for bruker og samfunn. Dette er særlig relevant for å belyse hvordan virksomhetens innsats er innrettet mot å oppnå eller bidra til bruker- og samfunnseffekter over tid. Det er derfor relevant å trekke inn tidligere års innsats som virksomheten selv mener ligger til grunn for effekter som er observert i det året årsrapporten tar utgangspunkt i. I denne sammenheng er analyser, evalueringer og brukerundersøkelser viktig underlag for omtale og vurdering av resultatene på bruker- og samfunnseffektnivå.

For at departementet skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar for virksomhetens resultater, må rapporteringen også inneholde informasjon om evnen til resultatoppnåelse på kort og lang sikt. En årsrapport bør derfor gi en status om rutiner, prosesser og støttesystemer knyttet til styring og kontroll. Årsrapporten må også omtale utfordringer og endringer som har påvirket eller som påvirker virksomhetens evne til å oppnå mål på lengre sikt.

Sentrale momenter i innretningen på a-krimrapporteringen

For at man i det tverretatlige a-krim samarbeidet skal evne å formulere en god felles årsrapport, vil det være nødvendig å innhente underlagsinformasjon både fra a-krimsentrene, linjeorganisasjonene som inngår i samarbeidet, og fra annet formalisert a-krim samarbeid som har en innvirkning på måloppnåelsen på de tre anbefalte brukermålene.

Det tverretatlige a-krim samarbeidet må rapportere om effektene av innsatsen på overordnet nivå. Det blir derfor sentralt at rapporteringskravene helt ned til det operative nivået er innrettet mot de prioriterte aktørgruppene og de tre brukermålene.

Videre blir det viktig at man i rapporteringen ser innsatsen og virkemiddelbruken i sammenheng med effekter. Også fra operativt nivå vil man være avhengig av å få vurderinger av hvorvidt medarbeiderne i etatene anser at virkemiddelbruken har den ønskede effekten.

Med bakgrunn i utfordringer som er erfart i a-krim samarbeidet, blir det videre relevant å ta høyde for at rapporteringen ikke må fungere som premiering av enkle mengdesaker, fremfor større og mer ressurskrevende saker.

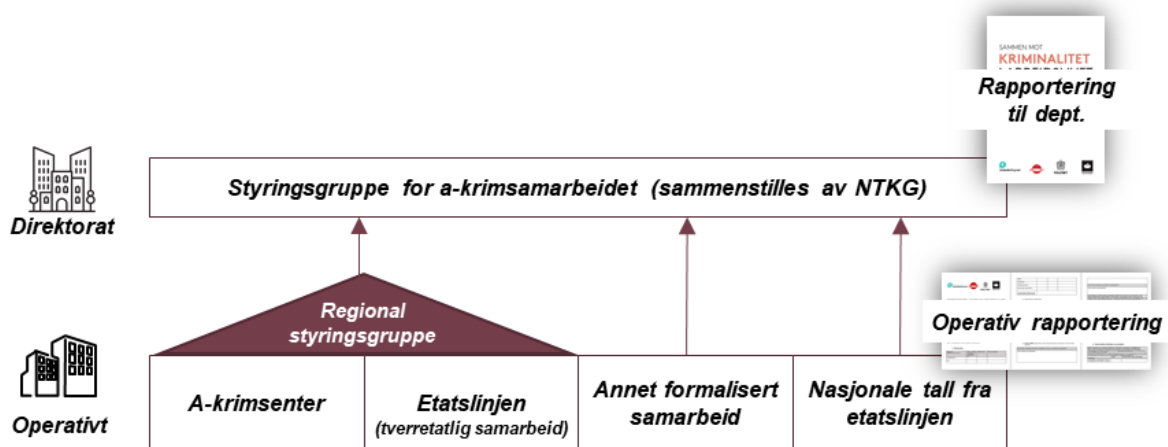
I a-krim samarbeidet er det behov for informasjonsdeling mellom etatene ut over styringsinformasjon som benyttes som grunnlag for rapportering til departementene. I det videre arbeidet blir det viktig å skille mellom informasjon som skal benyttes til å skape etterretningsprodukter, og informasjon som skal benyttes til effektmåling og virksomhetsstyring.

I den komplekse organiseringen som det tverretatlige a-krim samarbeidet foregår i, blir det dessuten svært viktig å avklare roller og ansvar i rapporteringen. Hva som forventes rapportert fra hvilket nivå, må være klart og tydelig for rapporteringsansvarlige på de ulike nivåene.

6.2. Overordnet anbefaling til rapportering på operativt nivå og direktoratsnivå

Rapporteringsansvar

Rapporteringsansvar på operativt nivå anbefales gitt til regional styringsgruppe, som har det overordnede ansvaret for a-kriminnsatsen i sitt geografiske nedslagsfelt. De er i posisjon til å hindre dobbeltrapportering og vurdere hva som er a-krimcenterets leveranser og hva som gjelder etatslinjen (annet tverretatlig samarbeid). Annet formalisert a-krim samarbeid foreslås å rapportere direkte til NTKG. Videre anbefales det at NTKG samler inn relevante nasjonale tall fra etatene. På direktoratsnivå er styringsgruppen for a-krim ansvarlig for utarbeidelsen av felles årsrapport, etter sammenstilling gjennomført av NTKG.



Figur 15: Ulike rapporteringskilder i det tverretatlige a-krim samarbeidet

Rapporteringsinnhold – operativt nivå

Det er sentralt at den operative rapporteringen innrettes mot de til enhver tid fastsatte mål, herunder de tre brukermålene. Dette sikrer en rød tråd mellom de overordnede styringssignalene, den operative innsatsen og rapporteringen. Det anses som viktig å vurdere de enkelte sentrale trusselaktørene over tid, for å kunne vurdere hvordan kapasiteten påvirkes av virkemiddelbruken.

Rapporteringen fra a-krimsentrene bør dekke følgende tema:

- Vurdering av samarbeidet
- Vurdering av innsats mot definerte mål, herunder spesielle prioriteringer og føringer (hvor innsats mot prioriterte aktører i B1 og B2 er mest sentrale)
- Beskrive ny kunnskap

Rapporteringsinnhold – direktoratsnivå

Innholdet i felles årsrapport avgjøres av føringer fra departementene og styringsgruppen for a-krim. Det anbefales at felles årsrapport inneholder rapportering på anbefalte effektindikatorer (jf. omtale av disse i kapittel 5), vurdering av måloppnåelse, sammenstilling av operativ rapportering, en oversikt over etatenes innsats og noe trendutvikling.

Rapporteringsfrekvens

Det anses ikke å være behov for mer enn én felles rapportering til departementene per år. Det anbefales imidlertid å ha en forenklet halvårsrapportering fra operativt nivå. Etatene vil kunne benytte halvårsrapportene som grunnlag for en status til styringsgruppen for a-krimssamarbeidet, samt som grunnlag for eventuell rapportering fra den enkelte etat inn til eget departement. Det er viktig å påpeke at regional styringsgruppe og LKG står fritt til å legge føringer for oppfølging og rapportering på operativt nivå.

7. Anbefalinger

Dette kapittelet oppsummerer anbefalingene fra kapittel 2-6 i fire hovedpunkter:

- Felles samfunns- og brukermål i tildelingsbrev og styringsbrev
- Innretting og ansvar for tverretattlig a-krimrapportering
- Utviklingstiltak for å understøtte mål- og resultatstyring
- Behov for generell prioritering av utviklingsoppgaver

7.1. Felles samfunns- og brukermål i tildelingsbrev og styringsbrev

Det anbefales å innføre følgende samfunns- og brukermål som fellesføring for det tverretattlige a-krim samarbeidet:

Det overordnede samfunns målet for innsatsen er redusert a-krim. For å redusere a-krim, skal de samarbeidende etatene innrette innsatsen mot å oppnå følgende brukermål:

- 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

I tillegg anbefales det at de samarbeidende etatene i felles årsrapport bes om å rapportere om effekter av virkemiddelbruken på brukermålene. Effektene bør måles ved hjelp av effektindikatorer som de samarbeidende etatene definerer i fellesskap.

Det anbefales også at de nye brukermålene og felles styringsparametere for a-krim samarbeidet innføres i de fire etatenes styringsbrev til underliggende enheter. Styringsparameterne er listet opp i tabell 10.

Tabell 10 Felles styringsparametere til etatenes styringsbrev

B1: Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert	
Styringsparameter	Resultatkrav
Ta verdier	<i>Mer formåls effektiv bruk av virkemidlene</i>
Stanse ulovlig virksomhet	
Frata rettigheter	
Straffeforfølge	
Forbedre registerkvalitet og ID-kontroll	<i>Forbedret register- og ID-kvalitet</i>
B2: Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter	
Styringsparameter	Resultatkrav
Målrette informasjon og veiledning	<i>Målrettet informasjon og veiledning til risikogrupper</i>
Sikre etterlevelse av plikter	<i>Kontroll av etterlevelse av plikter</i>
Sikre ivaretagelse av rettigheter	<i>Færre utenlandske arbeidstakere utsatt for alvorlig kriminalitet</i>
Være synlige og tilgjengelige	<i>Målrettet innsats for å være synlig og tilgjengelig</i>
B3: Oppdragsgivere og forbrukere bidrar ikke til a-krim ved kjøp av varer og tjenester	
Styringsparameter	Resultatkrav
Tilrettelegge åpne næringslivsdata	<i>Lett tilgjengelige næringslivsdata med enkelt brukergrensesnitt</i>
Sikre etterlevelse av regelverk i offentlige virksomheter	<i>Kontroll av etterlevelse av regelverk</i>
Samhandle med arbeids- og næringslivet	<i>Økt samhandling med arbeids- og næringslivet</i>
Målrette informasjon og veiledning	<i>Målrettet informasjon og veiledning til oppdragsgivere og forbrukere</i>

I vedlegg 3 oppsummeres de konkrete anbefalingene til føringer som kan formidles i tildelingsbrev og styringsbrev.

Likelydende brukermål og styringsparametere på a-krimområdet vil kunne bidra til å redusere forekomsten av målkonflikter hos de fire samarbeidende etatene, og vil legge til rette for samhandling både mellom linjeorganisasjonene og a-krimsentrene, og på tvers av etatene. Likelydende styringsparametere knyttet til virkemiddelbruk i etatene, vil være et viktig bidrag for å sikre formåls effektivitet i virkemiddelbruk på det operative nivået, herunder også på a-krimsentrene. De likelydende styringsparameterne må i tillegg operasjonaliseres og tilpasses den enkelte etat i de ulike styringsbrevne, slik at de gir kraft og retning i styringen av virkemiddelbruk på a-krimområdet. Det bør være dialog på tvers av etatene om den etatsvise operasjonaliseringen av mål og styringsparametere i forkant av ferdigstillelse av styringsbrevne. Dette vil kunne medvirke til å sikre at eventuelle behov for samspill og samordning på de operative nivåene hensyntas i føringene fra direktoratene.

Det er sentralt å påpeke at målformuleringene og tilhørende styringsparametere er utledet basert på hypoteser om sammenhengen mellom virkemiddelbruk og effekt. Som beskrevet i kapittel 5 er det avgjørende at effektmålingene som gjennomføres benyttes til læring, og at det i denne læringen også ligger revideringer av mål, effektindikatorer og styringsparametere dersom det viser seg at styringen gir uønskede eller utilsiktede konsekvenser.

Overordnet ansvar for oppfølging og prioritering av styringssignaler i det tverretatlige a-krimssamarbeidet

I "Avtale om samarbeid"⁴⁹ slås det fast at Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) er øverste organ i det tverretatlige a-krimssamarbeidet (jf. 2 i kapittel 2). Etter anbefalinger i felles styringsmodell ble det opprettet egne styringsgrupper for samarbeidet på sentralt og regionalt nivå. Styringsgruppen på sentralt nivå skal sikre mål og rammer for a-krimssamarbeidet på vegne av DSSF og skal følge opp felles føringer som gis i etatenes tildelingsbrev og felles handlingsplan. Regionale styringsgrupper har et overordnet ansvar for oppfølging og prioritering av etatenes styringssignaler og felles handlingsplan, samt for å prioritere tiltak som følge av trusselbildet i egen region.

I denne oppfølgingen og prioriteringen av styringssignaler er det viktig å utvikle ny kunnskap. Ny kunnskap må utvikles og inngå i en kontinuerlig læringsløp om hva som gir effekter og for å kontinuerlig korrigere og målrette innsatsen. Det er viktig at læring inngår i de prosesser og arenaer som er etablert for styring.

7.2. Innretning og ansvar for tverretatlig a-krimrapportering

For den tverretatlige a-kriminnsatsen foreslås det en innretning på rapportering som er tilpasset de nye brukermålene, samt virkemiddelbruk og effekter av virkemiddelbruken.

Rapporteringsansvar på det operative nivå anbefales gitt til regionale styringsgrupper. Nasjonal tverretatlig koordineringsgruppe (NTKG) anbefales å ha ansvaret for sammenstilling av nasjonale tall fra etatene, rapportering fra annet formalisert a-krimssamarbeid og de regionale styringsgruppene rapportering. Styringsgruppen for a-krimssamarbeidet har ansvaret for godkjenning av felles årsrapport før oversendelse til departementene.

7.3. Utviklingstiltak for å understøtte mål- og resultatstyring

For at den nye innretningen på mål- og resultatstyringen i det tverretatlige a-krimssamarbeidet skal virke etter hensikten, er det fire tiltak som bør iverksettes. De fire tiltakene beskrives sammen med en konkret anbefaling i det følgende.

⁴⁹ revidert 13. mars 2018

Revidering av gjeldende styringsdokumenter: Felles handlingsplan 2017-2019

Bakgrunn: Tilslutning til anbefalingene om ett samfunnsmål og tre brukermål krever revidering av felles handlingsplan, særlig når det kommer til omtalen av aktører i handlingsplanens kap. 4 "Felles prinsipper", kap. 5 "Felles tiltak og målbeskrivelsen" og i beskrivelsen av "Felles mål" i kap. 3. Revideringen bør gjennomføres før utløpet av planens virkeperiode.

Det presiseres at det foreslåtte brukermålet om at "sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert" ikke medfører en nedjustering av dagens ambisjonsnivå i felles handlingsplan, hvor ett av målene er å "sette de kriminelle ut av stand til å fortsette sin virksomhet i arbeidsmarkedet eller redusere deres kapasitet til å drive kriminell virksomhet over lengre perioder". Brukermålet innebærer en målretting mot sentrale trusselaktører, og en erkjennelse av at det å sette noen ute av stand til å fortsette sin virksomhet ofte innebærer en kontinuerlig innsats også under og etter avdekkingskontroller, konkurs, stans, ilagt straff, mv.

Anbefaling: Det foreslås at felles handlingsplan revideres høsten 2018 i tråd med innholdet i rapportene "Felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet" og "Mål og resultatstyring i det tverretatlige a-krimssamarbeidet".

Revidering av gjeldende styringsdokumenter: Felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet

Bakgrunn: Tilslutning til anbefalingene om å ansvarliggjøre regional styringsgruppe for felles rapportering fra a-krimssentrene og linjen, krever justering av modellens vedlegg E "Regional styringsgruppe for a-krimssamarbeidet" og vedlegg F "Lokal koordineringsgruppe – Medlemmer."

Det foreslås at felles styringsmodell suppleres med et endringsvedtak vedrørende hvem som skal være ansvarlig for rapportering.

Felles handlingsplan 2017-2019: Tilslutning til anbefalingene om ett samfunnsmål og tre brukermål krever revidering av felles handlingsplan, særlig når det kommer til omtalen av aktører i handlingsplanens kap. 4 "Felles prinsipper", kap. 5 "Felles tiltak og målbeskrivelsen" og i beskrivelsen av "Felles mål" i kap. 3. Revideringen bør gjennomføres før utløpet av planens virkeperiode.

Det presiseres at foreslåtte brukermål om at "sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert" ikke medfører en nedjustering av dagens ambisjonsnivå i felles handlingsplan, hvor ett av målene er å "sette de kriminelle ut av stand til å fortsette sin virksomhet i arbeidsmarkedet eller redusere deres kapasitet til å drive kriminell virksomhet over lengre perioder". Brukermålet innebærer en målretting mot sentrale trusselaktører og en erkjennelse av at å sette noen ute av stand til å fortsette sin virksomhet ofte innebærer en kontinuerlig innsats også under og etter avdekkingskontroller, konkurs, stans, ilagt straff, mv.

Anbefaling: Det foreslås at felles handlingsplan revideres høsten 2018 i tråd med innholdet i rapportene "Felles styringsmodell for a-krim samarbeidet" og "Mål og resultatstyring i det tverretatlige a-krim samarbeidet".

Opprette en tverretatlig analysegruppe for gjennomføring av effektmålinger

Bakgrunn: Det er nødvendig å gjennomføre effektmålinger for å få kunnskap om hvorvidt etatenes innsats må korrigeres for å sikre formålseffektivitet. Effektmåling av a-krim er et langsiktig arbeid som bør gjøres i en tverretatlig regi, og det er begrenset hvor mye som kan etableres av kunnskap om effekter allerede i 2019. Det foreslås derfor at effektrapporteringen til departementene i første omgang begrenser seg til kvalitative vurderinger basert på tilgjengelige data og kvantitative målinger basert på eksisterende spørreundersøkelser. På lengre sikt bør det etableres effektmålinger som dekker kunnskapsbehovene som er avdekket i denne rapporten. En fast tverretatlig gruppe bør ha ansvaret for å initiere, følge opp og rapportere fra effektmålinger.

Anbefaling: Det anbefales at styringsgruppen for a-krim samarbeidet utarbeider et mandat for opprettelsen av en tverretatlig analysegruppe og vurderer hvilken rolle NTAES skal ha i dette.

Felles oversikt over og grunnlag for prioritering av sentrale trusselaktører

Bakgrunn: For at de fire samarbeidende etatene skal evne å redusere kapasiteten og intensjonen til sentrale trusselaktører, må de jobbe etter en felles metodikk og få bedre kompetanse innen etterretning. Det er nødvendig med et bedre rammeverk for å kunne prioritere sentrale trusselaktører. Arbeidet med å utarbeide felles metodikk og økt etterretningsforståelse pågår og vil gi et grunnlag for en mer effektiv innsats mot sentrale trusselaktører.

Det er like fullt behov for mer kunnskap om hvem de sentrale trusselaktørene er og i hvilket omfang de driver med kriminell virksomhet. Det anbefales derfor å gjennomføre et utviklingsarbeid for å lage en nasjonal tverretatlig oversikt over sentrale trusselaktører innen a-krim, som skal støtte beslutninger knyttet til hvilke trusselaktører som skal prioriteres, valg av virkemidler og organisering av arbeidet med hensyn til målrettet og helhetlig innsats mot de mest sentrale trusselaktørene.

Anbefaling: Som oppfølging av rapportens anbefaling om innsats mot sentrale trusselaktører, og som en videreutvikling av arbeidet ledet av ØKOKRIM vedrørende felles metodikk og kompetanseutvikling på etterretning, anbefales det at det gis et mandat for å:

- Etablere et rammeverk for å vurdere sentrale trusselaktører og deres nettverk i Norge når det gjelder risiko for alvorlig a-krim
- Utarbeide en oversikt over de mest alvorlige sentrale trusselaktørene i Norge
- Utvikle verktøy for å vurdere og rangere sentrale trusselaktører

Bedre tilrettelegging i etatenes datasystemer for a-krim saker

Bakgrunn: I arbeidet med å utvikle malverk for rapportering for det tverretatlige a-krim samarbeidet, er det gjennomført en kartlegging av hvorvidt relevante data kan hentes ut automatisk fra de fire samarbeidende etatenes systemer, eller om relevante data krever manuelle trinn. Det er stor variasjon på tvers av etatene om i hvilken grad man har tilpasset systemunderstøttelsen slik at det er mulig å generere og trekke ut a-krimrelatert informasjon.

For å legge til rette for at styringen av den tverretatlige a-kriminnsatsen skal være basert på kunnskap, er det nødvendig å kunne trekke ut og gjøre analyser av data. Det bør legges til rette for at informasjon om saksmengde og virkemiddelbruk kan trekkes ut av etatenes systemer. Denne typen data og analyser vil være nødvendig som grunnlag både for etterretning, effektmåling og virksomhetsstyring.

Anbefaling: Det anbefales at hver enkelt etat går gjennom egne systemer, og iverksetter mulige tiltak for å bedre legge til rette for at saker som oppfyller kriteriene for å bli definert som a-krim saker, merkes ved registrering.

Bedre prosesser for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag

Bakgrunn: Dette arbeidets mandat var avgrenset til «egne måter å måle effekter av innsatsen på». Rapporten har derfor prioritert å beskrive kunnskapsbehov i forbindelse med effektmåling og virksomhetsstyring. Det fremgår likevel tydelig at de fire samarbeidende etatene også har behov for felles etterretningsprodukter som eksempelvis gir informasjon om endringer i modus og trender.

I felles styringsmodell ble det pekt på et tydelig behov for «en styrt prosess, bestående av bestående av systematisk innsamling, bearbeiding, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper, miljøer og fenomener, for å danne grunnlag for beslutninger, se politiets etterretningsdoktrine».

Arbeidsgruppen som ser på «Felles kompetanse- og metodeutvikling for kunnskapsbygging i og mellom a-krim sentrene» vil anbefale et felles grunnlag for mer systematisk arbeid med etterretning (felles metodikk og kompetanseutvikling), arenaer for deling av informasjon, samspillet med NTAES og organisering av kunnskapsbygging i og mellom a-krim sentrene.

Anbefaling: Det blir viktig fremover at det tegnes tydelig prosesser for beslutningsgrunnlag både for etterretning, effektmåling og virksomhetsstyring. Disse prosessene bør tegnes inn i et felles styringshjul.

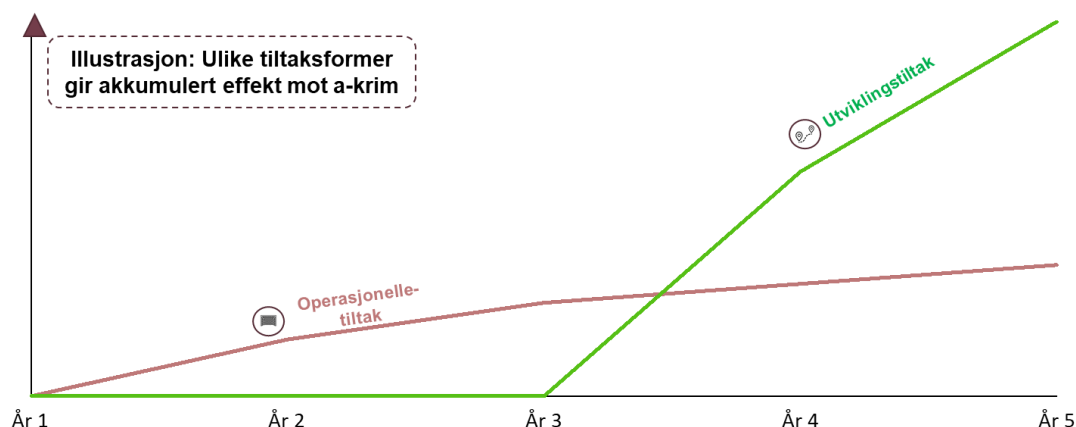
7.4. Behov for generell prioritering av utviklingsoppgaver

I arbeidet med å utlede mål- og styringsparametere for det tverretatlige a-krim samarbeidet, har andre utviklingstiltak som kan iverksettes for å optimalisere effektene av etatenes innsats mot a-krim vært et tilbakevendende tema. Det er avgjørende for å lykkes med å forebygge og

bekjempe a-krim, at utviklingstiltak blir prioritert og ressurssett på en god måte, parallelt med ressurssetting og prioritering av den operative innsatsen.

Som nevnt i kapittel 4 kan rekkefølgen og dynamikken mellom virkemiddelbruken på a-krimssenteret og i linjeorganisasjonen være avgjørende for hvorvidt etatenes innsats er formåls effektiv. Dette gjør det relevant å se nærmere på arbeidsmetodikken i det tverretatlige a-krimssamarbeidet, og vurdere om det er mulig å etablere standarder for beste praksis.

Figur 16 gir en illustrasjon av forskjellene i effekt mot a-krim dersom det kun benyttes styringsmessige virkemidler (operasjonelle tiltak) versus om det også iverksettes andre utviklingstiltak.



Figur 16: Illustrasjon av tiltakene som sammen vurderes som nødvendige for å oppnå optimale effekter

I vedlegg 1 presenteres pågående utviklingstiltak som vil være av avgjørende betydning for muligheten til å oppnå redusert forekomst av a-krim i samfunnet.

Vedlegg 1: Utviklingstiltak

I dette vedlegget gjøres det en kort redegjørelse for viktige pågående utviklingstiltak. Flere av disse er tydelig adressert i regjeringenes strategi mot arbeidslivskriminalitet.

Pågående utviklingstiltak

Videreutvikle og styrke samarbeid mellom etatene og med andre myndigheter, med arbeids- og næringslivet og med andre land

A-krim berører alle de fire etatene, andre myndigheter og arbeids- og næringslivet. Kriminalitet i arbeidslivet har også grenseoverskridende utfordringer. Det er derfor avgjørende for å forebygge og bekjempe a-krim at det er en kontinuerlig utvikling og styrking av samarbeid mellom etatene og med andre myndigheter samt med arbeids- og næringslivet. Videre er det viktig å styrke samarbeidet med andre land.

Etatene jobber tett sammen i større signalsaker som bl.a. LIME og SALO og i annet operativt samarbeid. Siden 2015 er det opprettet syv a-krimsentre, utarbeidet en felles handlingsplan for 2015, 2016 og 2017-2019, og laget en felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet.

Det er etablert Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (SUA) i 5 byer, EFF (Etatenes felles forvaltning) og NTAES (Nasjonalt tverretatlig analyse og etterretningscenter).

Etatene samarbeider tett med arbeids- og næringslivet bl.a. gjennom politiets næringslivskontakter, Arbeidstilsynets samarbeid med partene i treparts bransjeprogram og skatteetatens arbeid i SMSØ (Samarbeid mot svart økonomi).

Internasjonalt deltar etatene sammen, men under ledelse fra Arbeidstilsynet, i arbeidet i EU's plattform for Undeclared work (UDW) som ble etablert 27. mai 2016. Den enkelte etat har også egne arenaer for internasjonalt samarbeid. Arbeidstilsynet har inngått bilaterale samarbeidsavtaler med arbeidstilsynene i Litauen, Estland, Bulgaria og Polen. Videre undertegnes det avtale med Romania i august. Avtalene legger grunnlag for samarbeid om konkrete saker, deling av god praksis og informasjonstiltak. Politiet har et eget regime med rettsanmodninger for utveksling av informasjon, og deltar i samarbeidsorganer som Eurojust og Europol, herunder i EMPACT (European multidisciplinary platform against criminal threats). NAV deltar i EU-ordningen med Nasjonale kontaktpunkter på arbeids- og velferdsområdet (NCP) på «fraud and error»-området og på nordiske møter på trygdesvindelsområdet. Skatteetaten har skatteavtaler for utveksling av informasjon med andre land, og et formalisert samarbeid om skatte- og avgiftskriminalitet, ID-kriminalitet og fiktiv fakturering med nordiske kollegaer. I OECD er gruppene Shadow economy og Task Force on Tax Crimes and other crimes (TFTC) viktig.

Forbedret registerkvalitet i offentlige registre

A-krimsentrene rapporterer om gjennomgående feil og mangler i offentlige registre og manglende ID-kvalitet. Kontinuerlig forbedring av kvaliteten i offentlige registre og i ID-forvaltningen er derfor viktig. Informasjonen i registrene gir den som blir registrert legitimitet, og informasjonen benyttes av myndigheter, næringslivet og innbyggerne. Manglende registerkvalitet kan bidra til at virksomheter eller enkeltpersoner oppnår urettmessige fordeler eller unndrar seg sine plikter. En del av lovbruddene innenfor a-krim er avhengige av uriktig status i ett eller flere registre for å kunne gjennomføres. Det er grunn til å tro at kontrollen av opplysningene som registreres inn, er for svak.

Aktuelle registre er bl.a. a-ordning (NAV og skatteetaten), register for bemanningsforetak (Arbeidstilsynet), Elvirksomhetsregisteret (Direktoratet for sikkerhet og beredskap), Folkeregisteret (skatteetaten), Enhetsregisteret (Brønnøysundregisteret) og Merverdiavgiftsregisteret (skatteetaten).

Etatene er i regjeringens strategi pålagt en fortsatt oppmerksomhet på området og iverksette tiltak som bidrar til å sikre god kvalitet på opplysningen i registrene, spesielt ved registrering av nye opplysninger.

Forbedret ID-forvaltning og ID-kontroll

Bruk av falsk og uriktig identitet muliggjør blant annet bruk av fiktive arbeidskontrakter og arbeidsforhold. Justissektoren har ansvaret for identitetsforvaltning, men oppgavene og ansvaret er spredt mellom flere etater. Både norske og utenlandske borgere i landet, og personer som har et anliggende med norske myndigheter eller som oppholder seg her for en kortere periode, for eksempel for å drive virksomhet eller arbeide, har en rekke rettigheter og plikter.

En sikker forvaltning av unike identiteter vil bidra til å øke tilliten til at kvaliteten på tildelt ID er god og forebygger følgefeil som kan oppstå. God ID-forvaltning legger bl.a. grunnlag for en bedre oversikt over hvem som til enhver tid befinner seg i landet og vil forebygge ID-misbruk som er et kjent virkemiddel som benyttes av useriøse aktører for å begå ulik kriminalitet, herunder a-krim og annen økonomisk kriminalitet.

Rett tildeling av en unik identitet og forvaltning av denne identiteten er grunnlaget for at borgerne, næringsliv og myndigheter kan ha en effektiv og pålitelig samhandling. For myndighetene er det for eksempel viktig å vite hvem pliktene pålegges og hvem som har rettigheter. For eksempel at riktig person eller virksomhet skattlegges for riktig inntekt, at rette person mottar stønad, og at det er riktig person som straffeforfølges etc.

Etatene jobber hver for seg og sammen om sikrer identitet og en bedre ID-forvaltning. Tiltak 23-25 i regjeringens strategi omhandler sikkerhetsnivåer i ID-dokumenter, bedre ID-kontroll ved utstedelse av d-nummer og helhetlig ansvar for EØS borgere, samt knytning av biometri mellom folkeregisteret, passregisteret og utlendingsregisteret.

Bygging av nødvendig kompetanse og metodikk

For å få til en effektiv kriminalitetsbekjempelse og sikre effektiv utnyttelse av etatenes samlede virkemidler, må etatenes medarbeidere ha kompetanse om egen etats og hverandres virkemidler, både når det gjelder bruk og effekt. Videre er det viktig med en kontinuerlig metodeutvikling.

Etatene har i a-krim samarbeidet hatt årlige tverretatlige erfaringssamlinger, og det ble i 2017 etablert et felles studium på Politihøgskolen i "Tverretatlig bekjempelse av økonomisk kriminalitet". Videre har etatene laget felles skjema for byggeplasskontroller – oversatt til 27 språk, Veileder for beste praksis – bygg og anlegg, og NTAES har utarbeidet rapporten "Mer effektiv sanksjonering – oversikt, bruk og potensiale".

Systematisk kunnskapsutvikling om personer, grupper og fenomener for å kunne identifisere nye kjennetegn ved kriminaliteten, krever tverretatlig kompetanse og etterretningsmetodikk, med hovedfokus på risikoreduksjon. I 2018 har styringsgruppen for a-krim samarbeidet gitt en arbeidsgruppe i mandat å utvikle kompetanse og metodikk for felles kunnskapsbygging.

Utvikling av felles kunnskapsbygging

Det fremgår av tildelingsbrevet til etatene og felles handlingsplan at felles prioriteringer for innsatsen skal gjøres med utgangspunkt i analyser og kunnskap. Det forventes også at etatenes felles innsats bidrar til en systematisk kunnskapsutvikling.

I denne sammenheng vil kunnskapsutvikling bl.a. handle om hva som gir bruker- og samfunnseffekter, at innsatsen skal baseres på en styrt prosess, bestående av systematisk innsamling, bearbeiding, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper, miljøer og fenomener, for å danne grunnlag for beslutninger (se politiets etterretningsdoktrine).

Etatene har sammen etablert NTAES, og det er utarbeidet felles situasjonsbeskrivelser i 2014 og 2017. Videre har etatene hver for seg jobbet med utvikling av flere kunnskapsprodukter.

Det er viktig for en effektiv og treffsikker kriminalitetsbekjempelse, at etatene videreutvikler arbeidet med kunnskapsgrunnlag for felles prioriteringer, og at kunnskapsbyggingen inngår i en kontinuerlig læringssløyfe hvor man systematisk revurderer innsatsen som følge av ny kunnskap, jf. forslag og behov beskrevet i rapporten.

Mandatet styringsgruppen for a-krim ga arbeidsgruppen som skal utvikle kompetanse og metodikk for felles kunnskapsbygging, gjaldt også en felles arena for deling og læring. Dette både internt i a-krim sentrene, mellom a-krim sentrene og mellom a-krim sentrene og linjen, samt samspeilet med NTAES.

Regelverksutvikling/regelverksfortolkning

Det er viktig at vi har et regelverk som understøtter arbeidet med å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Informasjonsdeling er en av de viktigste premissene for å få til et effektivt tverretatlig a-krimssamarbeid, både på strategisk og operativt nivå. Videre er det viktig for å kunne gi næringslivet og forbrukerne viktig informasjon for derigjennom å kunne hindre kriminelle i å få oppdrag.

Etatene har utarbeidet en rapport med forslag til regelverkstiltak og en nasjonal veileder for etatene av desember 2015. Denne gir informasjon om hva slags informasjon som kan deles mellom etatene og et opplegg for hvordan etatene kan gå fram for å vurdere om informasjon kan deles. Det pågår nå flere prosesser i etatene for å spille inn og legge til rette for et bedre regelverk vedrørende innhenting, deling og sammenstilling av informasjon.

NTAES påpekte i sin rapport om "Mer effektiv sanksjonering" at etatene har begrensede reaksjonsmuligheter ovenfor ansvarlige aksjeselskaper og manglende reaksjonsmuligheter ovenfor bruk av ulovlig arbeidskraft.

Det må være en kontinuerlig prosess for å vurdere behov for nytt regelverk, regelverksavklaringer og eventuell avvikling av regelverk som hindrer etatenes arbeid med å forebygge og bekjempe a-krim.

Systemforbedringer

Systemstøtte er nødvendig for effektive arbeidsprosesser.

DSSF besluttet i juni 2016 at etatene sammen skulle bevilge 10 millioner kroner til å utvikle en a-krim samarbeidsløsning, som skulle gjøre det mulig for etatene å lagre og dele informasjon elektronisk og hindre dobbelt arbeid i saker som de jobber med. Løsningen er en frittstående samarbeidsløsning som gir mulighet til deling mellom etatene og til samarbeid mellom ulike a-krimsentre.

Det er behov for en kontinuerlig utvikling av prosess og systemstøtte til det tverretatlige a-krimssamarbeidet. Det har særlig vært spilt inn behov for å videreutvikle a-krim samarbeidsløsningen, bl.a. med en rapporteringsfunksjon, funksjon for kobling mot etatsinterne registre og skrivefunksjon, samt å utvikle et felles etterretningsverktøy (plattform for deling av etterretningsinformasjon og sammenstilling).

Felles kommunikasjonsstrategi

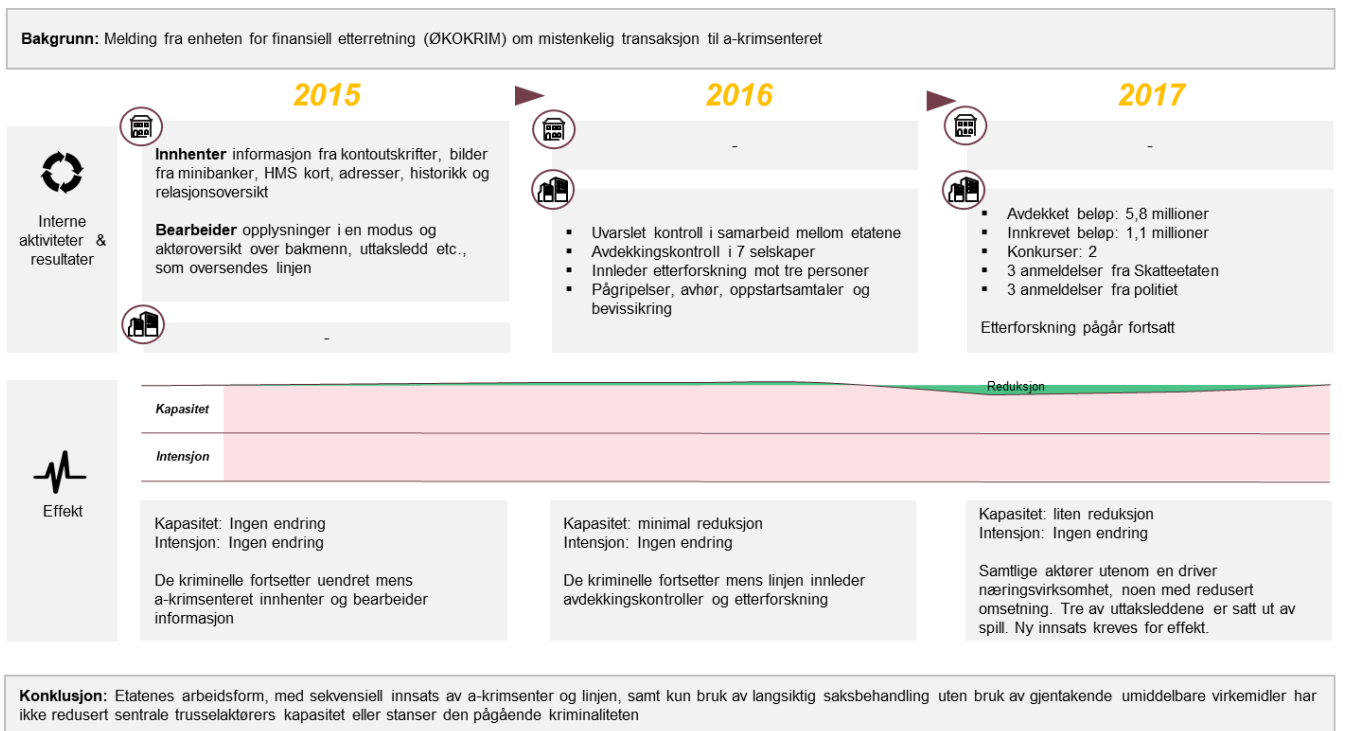
For at samarbeidet skal fremstå som profesjonelt og koordinert, er det viktig at den eksterne kommunikasjonen fremstår som koordinert og konsistent. Videre er det viktig å kunne håndtere mediehenveler raskt, uten at budskap og kommunikasjonsmål må lages fra gang til gang.

Etatene har derfor etablert et nasjonalt kommunikasjonsnettverk for a-krimssamarbeidet og lokale kommunikasjonsnettverk, som er ansvarlig for å utarbeide en felles kommunikasjonsplan for a-krimssamarbeidet.

Videre samarbeides det, etter likelydende oppdrag fra departementene, om mer målrettet informasjon til utenlandske arbeidstakere og virksomheter.

Vedlegg 2: Illustrasjoner av dynamikk mellom a-krimssenter og linjeorganisasjon i arbeidet med sak

Som nevnt i kapitel 4 kan rekkefølgen og dynamikken mellom virkemiddelbruk på a-krimssenteret og i linjeorganisasjonen ha betydning for hvorvidt etatenes innsats er formåls effektiv. Figur 17 og 18 viser to eksempler (sekvensiell og parallell arbeidsform) og hvilken effekt det fikk på de kriminelle aktørene. Eksemplene er illustrasjoner av reelle saker og er ment å vise viktigheten av rekkefølge, dynamikk og gjentagende kontroller.

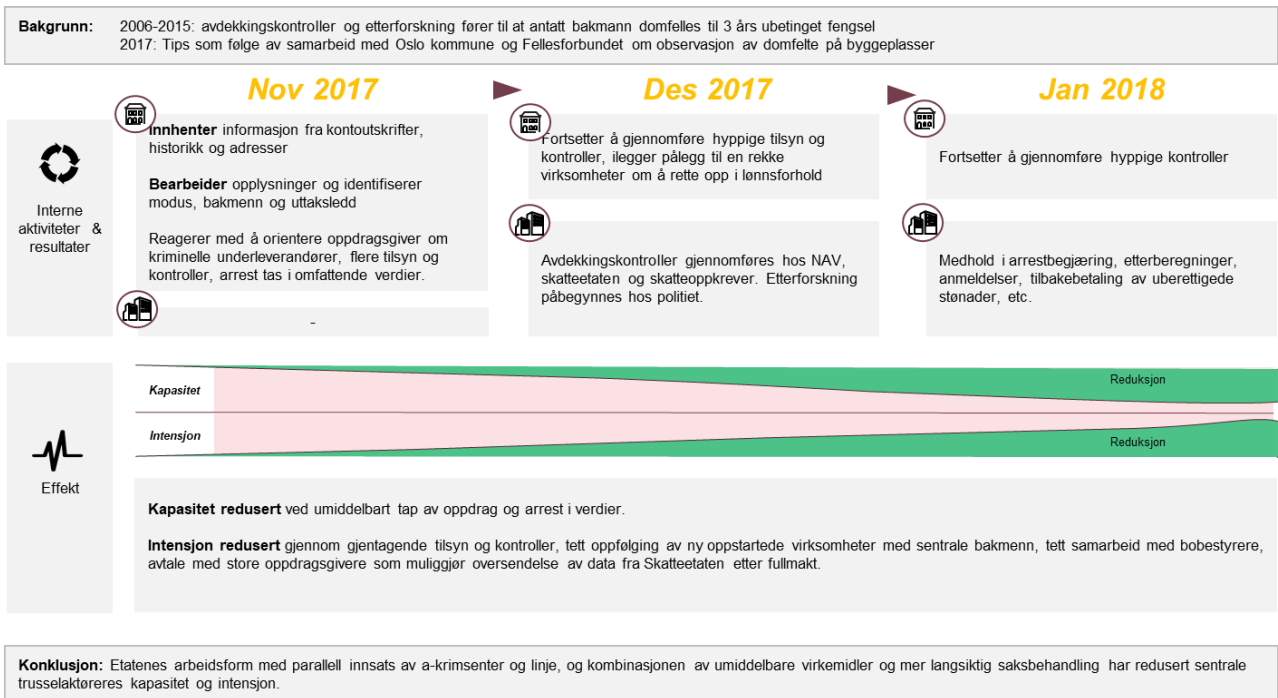


Etatslinjen



A-krimssenteret

Figur 17: Sekvensiell arbeidsform kombinert med bruk av umiddelbare virkemidler og reaksjoner



Figur 18: Parallell arbeidsform kombinert med bruk av umiddelbare virkemidler og reaksjoner

Vedlegg 3: Anbefalte fellesføringer

Om fellesføringer til tildelingsbrev

Samfunns- og brukermålene som er utledet i rapporten, angir en tydelig retning og prioritering av innsatsen for det tverretatlige a-krimssamarbeidet. Et slikt uttrykk for prioritering bør forankres i tildelingsbrevene til de fire samarbeidende etatene, og det anbefales derfor at samfunns- og brukermålene tas inn i tildelingsbrevene som en del av fellesføringene for a-krimssamarbeidet.

Samfunns- og brukermålene er langsiktige målsettinger som det ikke anbefales å knytte konkrete resultatkrav til. I stedet for å fastsette styringsparametere med konkrete resultatkrav til disse målene i tildelingsbrevet, anbefales det at de samarbeidende etatene benytter effektindikatorer som grunnlag for rapportering om utvikling.

Anbefalte fellesføringer til etatenes tildelingsbrev for 2019

Oppfølging av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet

Innsatsen mot a-krim skal være høyt prioritert i 2019. En samordnet innsats mot a-krim er avgjørende for å ivareta oppslutningen i samfunnet om finansiering av velferdsstaten, konkurransevilkårene i næringslivet, rettssikkerhet, trygghet og lovlige lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere, tilliten til myndighetene og trygghet for kvalitet og leveringsdyktighet ved kjøp av varer og tjenester.

Det overordnede samfunnsmålet for innsatsen er redusert a-krim. For å redusere a-krim, skal de samarbeidende etatene innrette innsatsen mot å oppnå følgende brukermål:

- 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

I felles årsrapport skal de samarbeidende etatene rapportere om effekter av virkemiddelbruken på brukermålene. Effektene bør måles ved hjelp av effektindikatorer som de samarbeidende etatene definerer i fellesskap.

Om fellesføringer i etatenes styringsbrev

For å sikre at de fire samarbeidende etatenes virkemidler benyttes målrettet og formåls effektivt mot å oppnå de tre brukermålene, anbefales innføring av tverretatlige styringsparametere i etatenes styringsbrev til underliggende enheter.

Styringsparameterne er utledet basert på vurderinger av hvilke tilgjengelige virkemidler som i 2019 kan gi størst effekt. Ved utvikling av nye virkemidler, eller tiltak som forbedrer arbeidsprosesser eller regelverk, bør styringsparameterne revideres.

Styringsparameterne er utformet for å gi styringskraft i det tverretatlige a-krimssamarbeidet, men også fleksibilitet og rom for faglighet i valg av virkemiddelbruk på det operative nivået og i den enkelte etat.

I den enkelte etats styringsbrev bør styringsparameterne operasjonaliseres, slik at forventningene til egen etats innsats inn i det tverretatlige a-krimssamarbeidet fremgår tydelig. Virkemiddel-tabellene i kapittel 4, er relevante å se hen til når den enkelte etat skal operasjonalisere styringsparameterne inn i styringsbrevet.

Anbefalte fellesføringer i etatenes styringsbrev

Tabell 11 Styringsparameter og resultatkrav B1

B1: Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert	
Styringsparameter	Resultatkrav
Ta verdier	<i>Mer formålseffektiv bruk av virkemidlene</i>
Stanse ulovlig virksomhet	
Frata rettigheter	
Straffeforfølge	
Forbedre registerkvalitet og ID-kontroll	<i>Forbedret register- og ID-kvalitet</i>

Tabell 12 Styringsparametere B2

B2: Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter	
Styringsparameter	Resultatkrav
Målrette informasjon og veiledning	<i>Målrettet informasjon og veiledning til risikogrupper</i>
Sikre etterlevelse av plikter	<i>Kontroll av etterlevelse av plikter</i>
Sikre ivaretagelse av rettigheter	<i>Færre utenlandske arbeidstakere utsatt for alvorlig kriminalitet</i>
Være synlige og tilgjengelige	<i>Målrettet innsats for å være synlig og tilgjengelig</i>

Tabell 13 Styringsparametere B3

B3: Oppdragsgivere og forbrukere bidrar ikke til a-krim ved kjøp av varer og tjenester	
Styringsparameter	Resultatkrav
Tilrettelegge åpne næringslivsdata	<i>Lett tilgjengelige næringslivsdata med enkelt brukergrensesnitt</i>
Sikre etterlevelse av regelverk i offentlige virksomheter	<i>Kontroll av etterlevelse av regelverk</i>
Samhandle med arbeids- og næringslivet	<i>Økt samhandling med arbeids- og næringslivet</i>
Målrette informasjon og veiledning	<i>Målrettet informasjon og veiledning til oppdragsgivere og forbrukere</i>

Vedlegg 4: Kunnskapsbehov om effekter av innsatsen

De foreslåtte effektindikatorene i kapittel 5 bygger på en lengre liste over identifiserte kunnskapsbehov om effekter av den tverretatlige a-kriminnsatsen. I tabellene 16-19 presenteres oversikter over disse behovene, inndelt etter brukermål og samfunns mål. Oversiktene inkluderer også forslag til hypoteser og datakilder som kan benyttes.

De identifiserte kunnskapsbehovene er ment som et utgangspunkt for prioritering i en analyseplan for effekter av a-kriminnsatsen. Det er ikke gjort en dyptgående analyse av muligheten for å foreta en effektmåling av alle indikatorene.

Tabell 14: Eksempler på kunnskapsbehov, hypoteser og indikatorer/kilder for brukermål 1

B1: Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert			
Kjennetegn ved tilstanden	Kunnskapsbehov	Hypoteser ⁵⁰ (eks.)	Mulige effektindikatorer/kilder
<i>Kort sikt:</i> Sentrale trusselaktører som begår lovbrudd ✓ Blir fratatt verdier ✓ Blir stanset ✓ Taper rettigheter ✓ Har vanskeligheter med å organisere og kamuflere den ulovlige virksomheten ✓ Straffeforfølges	Hvor godt virker innsatsen? Hva skjer med trusselaktører som blir sanksjonert? Hvordan kan etatene innrette innsatsen så formåleffektivt som mulig?	Sentrale trusselaktører får sin intensjon/kapasitet betydelig redusert Etatene gjennomfører tilstrekkelige tiltak til å ramme sentrale aktører	➤ Omsetning i selskapsstrukturen til trusselaktører ➤ Størrelse på nettverk ➤ Størrelse på selskapsstruktur ➤ Tilgang på oppdrag ➤ Tilgang på arbeidskraft ➤ Tilgang på ytelser/overføringer fra det offentlige ➤ Tiltaksversikt per trusselaktør ➤ Kvalitative studier
<i>Lang sikt:</i> ✓ Kriminelle opplever høy oppdagelses- og sanksjoneringsrisiko ✓ Kriminelle opplever det som vanskelig å skaffe arbeidskraft å utnytte	Hvor synlig og effektiv opplever kriminelle at etatene er? Har etatene riktig omfang og innretning på arbeidet rettet mot utenlandske arbeidstakere?	Etatene er synlig blant kriminelle Kriminelle opplever etatene som effektive Kriminelle opplever det vanskelig å få tak i arbeidskraft å utnytte	➤ Antall nettverk som er rammet i forhold til antall a-krimnettverk totalt ➤ Informanter i miljøene ➤ Kapasitetsvurdering ➤ Generell oppfatning av oppdagelses- og sanksjoneringsrisiko i bransjene (spørreundersøkelse)

⁵⁰ Her vises kun eksempler på hypoteser, til inspirasjon. Hypotesene bør omdannes til nullhypoteser når de skal undersøkes i praksis.

Tabell 15: Eksempler på kunnskapsbehov, hypoteser og indikatorer/kilder for brukermål 2

B2: Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter			
Kjennetegn ved tilstanden	Kunnskapsbehov	Hypoteser (eks.)	Mulige effektindikatorer/kilder
Utenlandske arbeidstakere: ✓ har kunnskap om rettigheter og plikter ✓ har tillit til norske myndigheter ✓ er registrert med korrekte opplysninger i offentlige registre ✓ har riktig ID ✓ innrapporterer korrekte opplysninger ✓ har lovlige lønns- og arbeidsbetingelser ✓ utsettes ikke for tvang eller utilbørlig utnyttelse ✓ misbruker ikke legale ordninger, som tillatelser og offentlige stønader	Hvordan gruppere arbeidstakere for å utvikle målrettede tiltak? Hva virker mot hvilke grupper? Hvordan virker de generelle tiltakene?	Personer uten oppholdstillatelse utnyttes For tidlig med hypoteser Veiledning i kontroller og gjennom SUA forebygger utnyttelse og medvirkning til a-krim	➤ Statistikk, etterretning (tilstandsundersøkelser, brukerundersøkelser, analyser av omfang, tilsyns-/kontrollfunn) ➤ Effektevalueringer av tiltak rettet mot bedring av arbeidsvilkår ➤ Intervju med personer som har vært hos SUA

Tabell 16: Eksempler på kunnskapsbehov, hypoteser og indikatorer/kilder for brukermål 3

B3: Oppdragsgivere og forbrukere kjøper ikke varer og tjenester fra kriminelle			
Kjennetegn ved tilstanden	Kunnskapsbehov	Hypoteser	Mulige effektindikatorer/kilder
Forbrukere: ✓ Har tilgang på informasjon om hvorvidt tjenestetilbydere følger lover og regler ✓ Anser at normen i Norge er å handle hvitt ✓ Kjenner til konsekvensene av å medvirke til a-krim Oppdragsgivere: ✓ Har tilgang på informasjon om hvorvidt tjenestetilbydere følger lover og regler ✓ Kjenner til konsekvensene av å medvirke til a-krim ✓ Etterlever plikter og regelverk som for eksempel innkjøpsreglement, seriøsitetskrav og lønns- og arbeidsvilkår	I hvilken grad bidrar etatene til at oppdragsgivere og forbrukere ønsker å velge seriøse leverandører? I hvilken grad bidrar etatene til at oppdragsgivere og forbrukere evner å velge seriøse leverandører? Hvilke produkter og tjenester er best egnet til å påvirke oppdragsgivere og forbrukere sin evne og vilje til å ikke handle med kriminelle?	Oppdragsgivere og forbrukere ønsker å velge seriøse leverandører Oppdragsgivere og forbrukere evner å velge seriøse leverandører Aksepten blant forbrukere for å kjøpe varer og tjenester av kriminelle er lav	➤ Antall samarbeidsavtaler ➤ Antall vedtak i kommuner vedrørende seriøsitetskrav mv. ➤ Spørreundersøkelse i aktuelle målgrupper, vedrørende konkurransevilkår, holdninger til bruk av svart arbeid, tilgang på informasjon om tjenestetilbydere følger lover og regler. ➤ Evaluering av tiltak rettet mot mobilisering av oppdragsgivere og forbrukere

Tabell 17: Mulige kunnskapsbehov, hypoteser og indikatorer/kilder for samfunns mål

S1 Samfunnet opplever redusert a-krim			
Samfunnsverdier	Kunnskapsbehov	Hypoteser (eks.)	Mulige effektindikatorer/kilder
✓ Høy oppslutning om finansieringen av velferdsstaten ✓ Like konkurransevilkår i næringslivet ✓ Rettssikkerhet, trygghet og lovlige lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere ✓ Tillit til myndighetene ✓ Trygghet for kvalitet og leveringsdyktighet ved kjøp av varer og tjenester	Hvordan utvikler a-krim seg totalt sett?	A-krim reduseres	➤ Utvikling i forekomst av a-krim ➤ Spørreundersøkelser ➤ Tilstandsundersøkelser ➤ Kontrollstatistikk ➤ Skattegapanalyse ➤ Kvalitative studier
	Hvordan opplever innbyggerne innsatsen for å redusere a-krim?	Befolkningens tillit til etatene er stabilt høy	
	Forhindrer etatene at a-krim fører til lav oppslutning om finansiering av velferdsstaten?	A-krim gir lavere oppslutning om finansiering av velferdsstaten	
	Er det sektorer eller deler av næringsliv der seriøse blir utkonkurrert av kriminelle aktører?	I deler av næringslivet blir seriøse utkonkurrert av kriminelle aktører	
	I hvilken grad fører a-krim til ulovlige lønns- og arbeidsvilkår i utsatte deler av arbeidslivet?	Arbeidstakere opplever i liten grad dårligere lønns- og arbeidsvilkår som følge av konkurranse fra kriminelle aktører	