

**Anette Brunovskis, Ester Bøckmann, Synnøve Jahnsen og
Anne Mette Ødegård**

Gråsoner i arbeidsutnytting

Mellom sosial dumping og menneskehandel til tvangsarbeid





Gråsoner i arbeidsutnytting. Mellom sosial dumping og menneskehandel til tvangsarbeid

Denne rapporten undersøker utnytting i arbeidslivet i gråsonen mellom sosial dumping og menneskehandel til tvangsarbeid. Formålet er å gi økt kunnskap om hvem som blir utnyttet, hvordan utnyttingen foregår, hva som holder mennesker fast i slike arbeidsforhold, og hvordan myndigheter og andre aktører møter problemene i dag. Rapporten bygger på kvalitative intervjuer, dokumentstudier og analyser av registerdata, og kombinerer erfaringer fra hjelpetiltak, myndigheter, partene i arbeidslivet og personer med egne erfaringer fra utnyttende arbeidsforhold. Utnytting i arbeidslivet rammer ikke bare enkeltpersoner, men utfordrer også sentrale samfunnsverdier som tillit, rettferdige konkurransevilkår og legitimiteten til den norske arbeidslivsmodellen. Arbeidsutnytting krever en helhetlig innsats på tvers av tilsyn, straffespor og bistandssystemer.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Summary	8
1 Innledning	13
1.1 Problemstillinger	15
1.2 Analytisk innramming	16
1.3 Gangen i rapporten.....	18
2 Metode	19
2.1 Deskstudie	19
2.2 Kvalitative metoder: individuelle intervjuer, gruppeintervjuer og casestudier	19
2.3 Indirekte omfangsberegninger og metodiske hensyn.....	22
2.4 Forskningsetiske hensyn	28
3 Omfang av arbeidsforhold i risikosonen	30
3.1 Definisjon av risikofaktorer ved arbeidsforhold	30
3.2 Kjennetegn ved arbeidsforhold med forhøyet risiko	32
3.3 Utvikling fra 2016 til 2025.....	35
3.4 Sesonganalyse for 2025.....	39
3.5 Oppsummering	42
4 Hvem blir utnyttet og hva holder dem fast?	44
4.1 Hvem blir utnyttet?.....	44
4.2 Barrierer for å avslutte utnyttende arbeidsforhold	48
5 Hvem utnytter og hvordan foregår det?	51
5.1 Kjennetegn ved arbeids- og oppdragsgivere involvert i grov utnytting	52
5.2 Hvordan rekrutteres arbeidstakerne?.....	55
5.3 Ulike typer utnyttingssaker	56
6 Identifisering av utnytting	65
6.1 Forekomst av avdekkede eller mistenkte saker	65
6.2 Arbeidstakernes egen rolle: selvrapporing og varslings	68
6.3 Sivilsamfunnets rolle: fagforeninger og frivillige organisasjoner	69
6.4 Myndigheter og tilsynsaktører.....	70
6.5 Blindsoner i identifisering av arbeidsutnytting	71
7 Bistand og beskyttelse	73
7.1 Hvilken bistand finnes og hva etterspørres?	73
7.2 Hindringer for å oppsøke og nyttiggjøre seg bistand	77
7.3 Konsekvenser av manglende bistand	81
7.4 Bistand og andre tiltak henger sammen	83
8 Reaksjonsmidler og barrierer i saker om utnyttelse i arbeidslivet	84
8.1 Forvaltningsrettslige og administrative reaksjoner	85
8.2 Strafferettslig forfølgning.....	91

8.3 Sivile spor: lønnskrav og oppreisning	97
8.4 Oppsummerende drøfting	100
9 Diskusjon og konklusjon	102
9.1 Hva har vi funnet?	103
9.2 Drøfting: «Gråsonen» som et felt i utvikling	111
9.3 Forebygging – en helhetlig tilnærming til tiltak mot utnyttning	115
Referanser	120
Vedlegg	124

Forord

Formålet med dette prosjektet er å belyse problemstillinger knyttet til utnytting i det som ofte kalles en gråsoner mellom sosial dumping og menneskehandel til tvangsarbeid. Denne rapporten bygger videre på forskning Fafo har gjort særlig de siste ti årene om utnytting i arbeidslivet, og har også gitt oss anledning til å holde et blikk på utviklingen på dette feltet, og vi er takknemlige for muligheten til å fortsette å jobbe med denne tematikken.

Studien er gjennomført på oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Vi vil takke kontaktpersonene Maria Bjørdal Roald (AID) og Ingrid Weider Lothe (JD) for konstruktivt samarbeid underveis i studien.

En referansegruppe oppnevnt av oppdragsgiver har fulgt prosjektet, og den har vært sentral for å ramme inn og bidra til å belyse de komplekse problemstillingene som er diskutert. Takk til:

Kristine Alsvik (NHO), Jonas Bals (LO), Falk Bergem (Jussbuss), Aleksandra Czech-Havnerås (Frelsesarmeen), Maria Reiten Hindahl (Caritas Norge), Julie Platou Kvammen (Kripos), Marit Nybø (Kirkens Bymisjon), Leila Langdalen Sbai (ROSA), Gro Smeland (Utlendingsdirektoratet), Maren Amble Stinessen (Fair Play Bygg), Kristin Velure Strøm (Arbeidstilsynet), Gunhild Vehusheia (Vive Advokater).

En stor takk rettes til informanter som tok seg tid til å la seg intervju, og som delte viktig kunnskap og erfaringer med oss. Takk også til kontaktpersoner i relevante fagorganer og etater som har bidratt med tall og statistikk til rapporten.

Vi vil også takke Kaja Reegård for god og grundig kvalitetssikring av rapporten. Takk til Sofie Steensnæs Engedal i Fafos informasjonsavdeling som har ferdigstilt rapporten med språkvask og fremstilling av figurer på en leservennlig måte.

Forfatterne er ansvarlige for innholdet i rapporten, inkludert eventuelle feil og mangler.

Oslo, 19. mai 2026

Anette Brunovskis (prosjektleder)

Ester Bøckmann

Synnøve Jahnsen

Anne Mette Ødegård

Sammendrag

Denne rapporten undersøker grov utnyttning i gråsonen mellom sosial dumping og menneskehandel i det norske arbeidslivet. Studien belyser omfang og utviklingstrekk, kjennetegn ved arbeidstakere som blir utnyttet og aktører som utnytter, hvordan utnyttning avdekkes og håndteres, hvilke former for bistand som finnes og hvilke sanksjonsmuligheter som brukes i praksis. Målet har vært å bidra til bedre forståelse av et felt preget av uklare grenseoppganger, store mørketall og betydelige institusjonelle utfordringer knyttet til identifisering og oppfølging.

Rapportens analytiske utgangspunkt er at gråsonebegrepet kan forstås på to måter: som et tomrom mellom regelverk og virkemidler, der det mangler lovverk som fanger opp grove utnyttingssituasjoner, eller som et felt preget av uenighet om hvor grensene skal trekkes mellom sosial dumping og menneskehandel. En overordnet konklusjon er at det formelle lovmessige mellomrommet er i ferd med å tettes, blant annet gjennom bestemmelsen om lønnstyveri fra 2022 og et ferskt forslag til ny regulering av grov utnyttning av utenlandske arbeidstakere. Samtidig peker analysen på at det ligger utfordringer i implementering, praktisk grenseoppgang og bruk av regelverket i konkrete saker.

Et hovedpoeng i rapporten er at styrkede sanksjonsmuligheter alene ikke er tilstrekkelig. Effektiv håndheving av lovverket forutsetter at de som blir utnyttet, har tilgang til rettigheter og bistand. Rapporten viser at sanksjoner, bistand og avdekking henger tett sammen i praksis, og at manglende tilgang til bolig, inntekt og juridisk støtte svekker både de utsattes handlingsrom og myndighetenes evne til å følge opp alvorlige saker. De nye bestemmelsene kan forstås å «tette gråsonen» på sanksjonssiden, men dersom de ikke følges av tilsvarende tiltak på bistandssiden, er det en risiko for at gråsoneproblematikken videreføres i praksis, både på bistandssiden og ved at sanksjonsmidlene blir mindre effektive.

Omfang og utviklingstrekk

Et metodisk utgangspunkt i studien er at det ikke lar seg gjøre å tallfeste et samlet «reelt omfang» av grov utnyttning i gråsonen mellom sosial dumping og menneskehandel. Sakene er vanskelige å avgrense entydig, og variasjoner i avdekking kan si like mye om prioriteringer, ressurstilgang, registreringspraksiser og institusjonelle blikk som om endringer i selve fenomenet. Studien legger derfor til grunn en indirekte tilnærming basert på ulike indikatorer som sammen gir et bilde av risiko, utvikling og avdekkede saker.

Vi analyserer indikatorer på tre nivåer: arbeidsforhold med antatt forhøyet risiko for utnyttning, enkeltforhold som kan inngå i grov utnyttning (som lønnstyveri), og avdekkede saker hvor grov utnyttning framstår som sannsynlig. Representativiteten og generaliserbarheten i tallmaterialet blir svakere jo nærmere vi kommer kjernen i det vi ønsker å undersøke. Samlet gir tilnærmingen derfor ikke et estimat over faktisk omfang, men snarere en «pulsmåling» av feltet.

Registeranalysen viser at en betydelig del av det norske arbeidsmarkedet befinner seg i segmenter der risikoen for utnyttning anses som forhøyet sammenlignet med andre

arbeidsforhold. I august 2025 anslås mellom 170 000 og 237 000 arbeidsforhold å falle innenfor dette risikobildet, avhengig av avgrensning, og om lag halvparten av disse er besatt av arbeidstakere i mer utsatte situasjoner. Rapporten viser at omfanget av slike arbeidsforhold har økt over tid. Utviklingen er samtidig ikke lineær, men påvirkes av konjunkturer, reguleringer og migrasjonsstrømmer.

I det mellomste nivået finner vi målbare forhold som kan inngå i grov utnytting, særlig lønnstyveri. Etter at bestemmelsen om lønnstyveri ble innført i 2022 har det vært mellom 154 og 174 anmeldte lovbrudd årlig (2023–2025), og lønnstyverier utgjør også en betydelig del av saksmassen i ideelle organisasjoner som yter juridisk bistand. I det innerste nivået finner vi avdekkede saker der grov utnytting framstår som sannsynlig. Aktører i ideell sektor med tett kontakt med arbeidsinnvandrere anslår at de årlig er i kontakt med noen hundre slike saker. Tallene er usikre, blant annet fordi det ikke finnes klare kategorier for registrering, og fordi sakene ofte endrer karakter over tid.

Materialet viser videre at mange lønnstyverisaker kan vise seg å være mer komplekse utnyttingsaker, der forhold som kontroll, avhengighet av arbeidsgiver for bolig, dårlige arbeidsvilkår og manglende handlingsrom bidrar til å «dytte» sakene over i et grovere utnyttingsbilde. Gråsonen peker dermed ikke på én bestemt sakstype, men på et felt preget av sammensatte sakskomplekser, glidende juridiske overganger og uenighet om alvorlighetsgrad og klassifisering.

Arbeidstakere i gråsonen

Et hovedfunn er at arbeidstakere som blir grovt utnyttet i gråsonen ikke utgjør en ensartet gruppe. Materialet omfatter både personer i svært marginaliserte livssituasjoner og arbeidstakere med arbeidserfaring, utdanning og relativt gjennomtenkte migrasjonsplaner. Flere informanter peker også på endringer i hvilke grupper som berøres av utnytting, der sakene i dag framstår mer sammensatte enn tidligere.

Selv om sårbarhet fortsatt er et viktig element i mange saker, er det sentrale funnet at utnytting ikke først og fremst rammer bestemte «typer» personer, men oppstår i situasjoner der arbeidstakere får en svak ressursposisjon og blir satt i avhengighetsforhold som begrenser handlingsrommet. Mange arbeidstakere er avhengige av arbeidsgiver eller mellomledd for arbeid, bolig, transport, informasjon, registrering og dokumentasjon.

Barrierer for å bryte ut av utnyttende arbeidsforhold er ofte sammensatte. Økonomisk press, håp om å få utbetalt lønn, gjeld, frykt for å miste jobb og bolig samt sosiale relasjoner eller bånd til arbeidsgiver eller mellomledd bidrar til at mange blir værende lenger enn de ellers ville gjort. I flere tilfeller foreligger det ikke nødvendigvis tvang i strafferettslig forstand, men sterke bindinger som i praksis begrenser muligheten til å protestere eller forlate situasjonen.

Mange identifiserer seg heller ikke som ofre. Dette gjelder særlig menn i bransjer der dårlige vilkår er normalisert, og terskelen for å definere egen situasjon som utnytting er høy. Dette bidrar ytterligere til lav synlighet og vanskelig avdekking. Samtidig viser materialet at forståelsen av sårbarhet varierer mellom aktører, og at sårbarhet ofte forstås snevert, særlig i saker som gjelder menn.

Aktører som utnytter og utnyttingsformer

De som utnytter arbeidstakere, spenner fra enkeltpersonforetak og små virksomheter til mer organiserte aktører i lange kontrakts- og underleverandørkjeder. Noen framstår som bevisst kriminelle og tilpasningsdyktige, mens andre opererer i kaotiske eller semi-legale virksomheter der lovlighet og ulovlighet glir over i hverandre. Skillet mellom «seriøse» og «useriøse» aktører kan være uklart i praksis.

Utnytting skjer ikke nødvendigvis gjennom åpen tvang, men gjennom kontroll over sentrale livsbetingelser som bolig, transport, arbeidstid, dokumenter, bankkontoer, informasjon og sosial tilknytning. Slike former for kontroll er mindre synlige, men kan like fullt skape sterke bindinger og begrenset handlingsrom. Flere informanter uttrykker også bekymring for ID-tyveri som en del av utnyttingsbildet, med potensielt langvarige og alvorlige konsekvenser for de utsatte.

Når det gjelder rekruttering, finner vi få tegn til at de groveste utnyttingssakene skiller seg tydelig fra annen arbeidsmigrasjon allerede i rekrutteringsfasen. Rekrutteringen skjer ofte gjennom nettverk, familie, bekjente, mellommenn og uformelle kontakter, på samme måte som i migrasjonsløp som ikke ender i utnyttning.

Materialet tyder snarere på at utnyttning ofte oppstår og forsterkes over tid, etter hvert som arbeidstakeren blir økonomisk, sosialt eller praktisk avhengig av arbeidsgiver eller mellomledd. Dette tilsier at tiltak som styrker arbeidstakernes handlingsrom etter ankomst til Norge framstår som mer målrettede enn tiltak som først og fremst retter seg mot rekrutteringsleddet i opprinnelseslandet.

Avdekking og identifisering

Identifisering av grov utnyttning skjer i stor grad gjennom et samspill mellom arbeidstakere, sivilsamfunnsaktører og offentlige myndigheter. Arbeidstakernes egne henvendelser er viktige, men begrenses ofte av økonomisk avhengighet, språkbarrierer, usikkerhet og frykt for konsekvenser. Ideelle organisasjoner og fagforeninger fungerer ofte som første kontaktpunkt og spiller en sentral rolle i å konkretisere og formidle saker videre.

Lavterskeltilbud med juridisk bistand og språkkompetanse framstår som særlig viktige for å avdekke grove utnyttings saker. Utfallet avhenger i stor grad av dokumentasjon og ressurstilgang.

Bistand og oppfølging

Bistandslandskapet på feltet framstår som fragmentert, geografisk ujevnt og i stor grad avhengig av ideelle og frivillige aktører. Det finnes høy kompetanse i deler av førstelinjen, men denne er ofte konsentrert hos et lite antall personer og miljøer som jobber prosjektbasert med begrenset forutsigbarhet, noe som gjør at systemet framstår «ildsjelsbasert» og dermed sårbart. Tilgangen til hjelp er i stor grad avhengig av om arbeidstakeren møter noen som kjenner feltet og har tid og nettverk til å følge opp saken.

Behovene i utnyttings saker er i stor grad de samme på tvers av saker: trygg bolig, økonomisk støtte, juridisk bistand, helsehjelp og oppfølging over tid. Disse behovene oppstår ofte samtidig og forsterker hverandre. Bistand fungerer derfor ikke bare som

humanitær støtte, men som en forutsetning for rettighetsmobilisering, varsling og videre oppfølging. Manglende bistand kan hindre både enkeltpersoners mulighet til å komme ut av utnytting og myndighetenes evne til å avdekke og følge opp alvorlige saker.

Sanksjoner og barrierer for å bruke dem

Virkemiddelapparatet er styrket de senere årene, med nye straffebestemmelser, høyere strafferammer og økte reaksjonsmuligheter. Samtidig viser studien at utfordringen i mindre grad ligger i mangel på regulering, og i større grad i manglende identifisering, dokumentasjon og bruk av eksisterende virkemidler. Hardere sanksjoner har begrenset effekt dersom de i begrenset grad brukes i praksis, eller om det tar for lang tid å få et resultat.

Saker om grov utnytting er ofte krevende å dokumentere, og arbeidstakere mangler gjerne skriftlig bevismateriale. Frykt, mistillit og usikkerhet knyttet til arbeid, bolig og opphold gjør det vanskelig å stå i rettslige prosesser over tid. Hovedutfordringen i gråsonen er ikke nødvendigvis et fravær av reaksjonsformer, men at de virkemidlene som finnes, ofte ikke blir virksomme eller så tar prosessene for lang tid.

Forebygging

Avslutningsvis behandler rapporten spørsmål om forebygging, som må forstås helhetlig og på tvers av nivåer. Den samlede analysen viser at forebygging av grov utnytting i arbeidslivet ikke kan avgrenses til enkeltstående tiltak, men må ses som en sammenhengende kjede som omfatter regulering, kontroll, tidlig identifisering, bistand og oppfølging over tid. Tiltak for å redusere risikoen for utnytting, som styrket informasjon, tydeligere ansvar i kontraktskjeder og synlig kontroll, har begrenset effekt dersom utnytting likevel ikke identifiseres tidlig og følges opp. Samtidig viser rapporten at bistand til personer som allerede er utsatt, blant annet bolig, økonomisk støtte, og juridisk og sosialfaglig oppfølging ikke bare er hjelp i etterkant, men et sentralt forebyggende tiltak som kan hindre videre og gjentatt utnytting. Forebygging handler dermed både om å begrense handlingsrommet for useriøse aktører og om å sikre at utsatte arbeidstakere har reelle alternativer til å bli værende i eller vende tilbake til utnyttende situasjoner. Rapporten viser at manglende sammenheng mellom sanksjoner og bistand svekker både beskyttelsen av de utsatte og effektiviteten av håndhevingen. En effektiv forebyggingsinnsats på dette feltet forutsetter derfor at tiltak på kontroll- og sanksjonssiden følges av tilgjengelige rettigheter og sammenhengende bistandsordninger.

Summary

This report examines severe labour exploitation in the grey area between social dumping and human trafficking in the Norwegian labour market. The study analyses the scope and trends in development, characteristics of workers who are exploited and actors who exploit them, how exploitation is identified and addressed, what forms of assistance are available, and which sanctioning mechanisms are used in practice. The aim has been to contribute to a better understanding of a field characterised by unclear boundaries, extensive underreporting, and significant institutional challenges related to identification and follow-up.

The analytical point of departure of the report is that the concept of “the grey area” can be understood in two ways: first, as a gap between regulatory frameworks and enforcement mechanisms, where existing legislation does not adequately capture severe forms of exploitation; and second, as a field characterised by disagreement over where the boundaries between social dumping and human trafficking should be drawn. An overarching conclusion is that this formal legal gap is gradually being narrowed, not least through the criminalisation of wage theft in 2022 and a recent proposal for new regulation targeting severe exploitation of foreign workers. At the same time, the analysis points to ongoing challenges related to implementation, practical boundary setting, and the application of legislation in individual cases. A key finding of the report is that strengthened sanctioning measures alone are not sufficient. Effective enforcement also hinges on exploited workers having access to rights and assistance. The report shows that sanctions, assistance, and detection are closely interconnected in practice, and that lack of access to housing, income, and legal support limits both the agency of those affected and the authorities’ ability to follow up serious cases. While the new legal provisions can be understood as narrowing the grey area on the sanctioning side, there is a risk that the grey area will persist in practice if these measures are not accompanied by corresponding measures in the assistance system and -rights, both in terms of protection and in terms of the effectiveness of sanctions.

Scope and development trends

A key methodological premise of the study is that it is not possible to quantify a single “true scope” of severe exploitation in the grey area between social dumping and human trafficking. The cases are difficult to delineate clearly, and variations in detection may reflect differences in priorities, resource allocation, registration practices, and institutional perspectives, as much as actual changes in the phenomenon itself. The study therefore applies an indirect approach based on a set of indicators that together provide insight into risk, development trends, and identified cases.

We analyse indicators at three levels: employment relationships assumed to involve an elevated risk of exploitation; individual infringements that may be part of severe exploitation, such as wage theft; and identified cases where severe exploitation appears likely. Representativeness and generalisability decrease the closer one moves towards

the core phenomenon. Taken together, the approach does not provide an estimate of actual prevalence, but rather a form of “pulse check” of the field.

Register-based analyses show that a substantial share of the Norwegian labour market is located in segments where the risk of exploitation can be considered as elevated compared with other employment relationships. In August 2025, between 170,000 and 237,000 employment relationships are estimated to fall within this risk profile, depending on the definition applied, and approximately half of these are held by workers in more exposed situations. The report shows that the number of such employment relationships has increased over time. At the same time, developments are not linear, but shaped by economic cycles, regulatory changes, and migration flows.

At the intermediate level, measurable phenomena that may form part of severe exploitation are identified, particularly wage theft. Since wage theft was criminalised in 2022, between 154 and 174 cases have been reported to police, and wage theft also constitutes a substantial share of the caseload handled by non-governmental organisations providing legal assistance. At the innermost level are identified cases where severe exploitation appears likely. Actors in non-governmental organisations with close contact with labour migrants estimate that they are in contact with several hundred such cases annually. These figures are uncertain, partly because there are no clear registration categories and partly because cases often change character over time.

The material further indicates that many wage theft cases develop into more complex exploitation cases, where factors such as dependence on employer-provided housing, control, poor working conditions, and limited room for manoeuvre contribute to pushing cases towards a more severe form of exploitation. The grey area therefore does not denote a single type of case, but rather a field characterised by complex case constellations, gradual legal transitions, and disagreement over severity and classification.

Workers in the grey area

A key finding is that workers who are severely exploited in the grey area do not constitute a homogeneous group. The material includes people in highly marginalised life situations as well as workers with work experience, education, and relatively well-considered migration plans. Several informants also point to changes in the groups affected, with cases today appearing more complex than in the past.

Although vulnerability remains an important element in many cases, the central finding is that exploitation does not primarily affect particular “types” of individuals. Rather, it arises in situations where workers hold weak resource positions and are placed in dependency relationships that limit their room for manoeuvre. Many workers are dependent on employers or intermediaries for work, housing, transport, information, registration, and documentation.

Barriers to exiting exploitative employment relationships are often multifaceted. Economic pressures, hopes of recovering unpaid wages, debt, fear of losing work and housing, as well as social ties or obligations towards employers or intermediaries, contribute to many remaining in exploitative situations longer than they otherwise would. In

several cases, coercion in the criminal law sense is not necessarily present, but strong forms of dependency nonetheless constrain the ability to protest or leave.

Many individuals do not identify themselves as victims. This is particularly the case among men in sectors where poor conditions are normalised and where the threshold for defining one's own situation as exploitation is high. This further contributes to low visibility and makes detection more difficult. At the same time, the material shows that understandings of vulnerability vary among actors, and that vulnerability is often interpreted narrowly, particularly in cases involving men.

Actors who exploit and forms of exploitation

Those who exploit workers range from sole proprietors and small enterprises to more organised actors operating within long subcontracting and supply chains. Some appear deliberately criminal and strategically adaptive, while others operate in chaotic or semi-legal businesses where lawful and unlawful activities overlap. In practice, the dividing line between "responsible" and "unscrupulous" actors can be fuzzy.

Exploitation does not necessarily take the form of overt coercion but instead operates through control over key living conditions such as housing, transport, working hours, documents, bank accounts, information, and social ties. These forms of control are less visible yet can still create strong dependencies and severely limit workers' room for manoeuvre. Several informants also express concern about identity theft as part of the exploitation landscape, with potentially very serious and long-lasting consequences for those affected.

With regard to recruitment, the study finds few indications that the most severe exploitation cases differ clearly from other forms of labour migration at the point of recruitment. Recruitment commonly takes place through social networks, family, acquaintances, intermediaries, and informal contacts, in much the same way as migration trajectories that do not result in exploitation.

Rather, the material suggests that exploitation often emerges and intensifies over time as workers become increasingly economically, socially, or practically dependent on employers or intermediaries. This indicates that measures aimed at strengthening workers' room for manoeuvre after arrival in Norway may be more effective than measures primarily targeting recruitment in countries of origin.

Detection and identification

Identification of severe exploitation largely occurs through interaction between workers, civil society actors, and public authorities. Workers' own approaches are important, but are often constrained by economic dependency, language barriers, uncertainty, and fear of consequences. Non-governmental organisations and trade unions frequently function as first points of contact and play a central role in clarifying and referring cases.

Low-threshold services offering legal assistance and language competence are particularly important for identifying severe exploitation. Outcomes depend to a large extent on the availability of documentation and resources.

Assistance and follow-up

The assistance landscape in this field appears fragmented, geographically uneven, and largely reliant on non-governmental actors in civil society. While high levels of expertise exist in parts of the "frontline", this expertise is often concentrated among a limited number of individuals and project-based initiatives with low predictability. As a result, the system is highly dependent on committed individuals and therefore vulnerable. Access to assistance largely depends on whether a worker encounters someone with sufficient knowledge, time, and networks to follow the case through.

The needs in exploitation cases are largely similar across cases: safe housing, financial support, legal assistance, healthcare, and long-term follow-up. These needs often arise simultaneously and reinforce one another. Assistance therefore functions not only as humanitarian support but also as a prerequisite for rights mobilisation, reporting, and further follow-up. Lack of assistance can prevent individuals from exiting exploitative situations and limit the authorities' ability to detect and pursue serious cases.

Sanctions and barriers for using them

The sanctioning framework has been strengthened in recent years through new criminal provisions, increased penalties, and expanded enforcement tools. At the same time, the study shows that the main challenges lie less in insufficient regulation and more in limited identification, documentation, and use of existing mechanisms. Stronger sanctions have limited impact if they are rarely applied in practice or if legal processes take too long to produce results.

Cases involving severe exploitation are often difficult to document, and workers frequently lack written evidence. Fear, mistrust, and uncertainty related to work, housing, and residence status make it difficult to remain engaged in lengthy legal processes. The core challenge in the grey area is therefore not necessarily the absence of sanctioning mechanisms, but that available tools too often fail to function effectively or operate too slowly.

Prevention

Finally, the report addresses prevention, which must be understood holistically and across levels. The overall analysis shows that prevention of severe labour exploitation cannot be limited to isolated measures but must be approached as a coherent chain encompassing regulation, control, early identification, assistance, and long-term follow-up. Measures aimed at reducing the risk of exploitation, such as improved information, clearer responsibility in subcontracting chains, and visible enforcement, have limited effect if exploitation is not identified early and followed up. At the same time, the report shows that assistance to individuals who are already affected, such as housing, financial support, and legal and social follow-up, is not merely post hoc support but a central preventive measure that can reduce the risk of continued or repeated exploitation. Prevention therefore concerns both limiting the scope for exploitative actors and ensuring that exploited workers have real alternatives to remaining in or returning to exploitative situations. The report demonstrates that weak links between sanctions and assistance undermine both protection of those affected and the effectiveness of enforcement.

Effective prevention in this field therefore requires that measures on the control and sanctioning side are accompanied by accessible rights and coherent assistance frameworks.

1 Innledning

I løpet av det siste tiåret har det blitt økt oppmerksomhet om utnyttning av arbeidstakere som kan framstå som grov, men uten at det er (eller lar seg bevise som) menneskehandel slik det er definert i straffeloven. Dette har gjerne vært omtalt som en «gråson», hvor/fordi det har manglet både sanksjonsmuligheter mot de som utnytter og hjelpetiltak for dem som blir utnyttet (Brunovskis & Ødegård, 2022; Jahnsen, 2014). Det kan være saker hvor arbeidstakerne har svært dårlige lønns-, arbeids- og boforhold, men hvor det ikke er tegn på tvang. Sagt på en annen måte – at arbeidstakerne har hatt et visst handlingsrom og tilgang til reelle alternativer. Det er, som vist i Brunovskis og Ødegård (2022), en glidende overgang mellom anstendige arbeidsforhold og grov utnyttning, med ulike grader og former for press- og tvangsmidler underveis.

Dette prosjektet retter seg mot utenlandske personer som har et arbeidsforhold (inkludert sesongarbeidere) i Norge og som blir utnyttet i forbindelse med arbeidsforholdet. Målet er å bidra til økt kunnskap om ulike former for utnyttning av arbeidstakere, belyse omfanget og kartlegge hvem som befinner seg i gråsonen mellom sosial dumping og menneskehandel til tvangsarbeid.

Det norske samfunnet er preget av tillit, både innbyggerne imellom og til myndighetene. En slik «myk» tilnærming, basert på tillit og normer har vist seg å være utilstrekkelig, kanskje særlig synliggjort i møte med fri flyt av arbeidskraft og tjenester. Dette har ført til en rekke nye reguleringer og tiltak i forsøket på å bevare den norske arbeidslivsmodellen. Viktige forutsetninger for denne modellen er (relativt) små lønnsforskjeller, høy produktivitet og et godt fungerende samarbeid mellom partene i arbeidslivet (Ødegård, 2023). Rettferdige konkurranseforhold for virksomhetene hører også med i dette bildet. Regjeringen har vurdert at utnyttelse i arbeidslivet har nådd et slikt omfang at det i tillegg til alvorlige integritetskrenkelser, handler om arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Videre at dette skader arbeidsmarkedet ved å undergrave frie og rettferdige konkurranseforhold og at konsekvensen kan bli at ellers lovlige firmaer blir mer tilbøyelige til å begå eller være delaktige i lovbrudd (Prop. 80 L (2025–2026), s. 7).

Utenlandske arbeidstakere kan være særlig utsatt for sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og utnyttelse i arbeidsforhold. I kjølvannet av EUs utvidelser i 2004 og 2007 har det vært rekordhøy arbeidsinnvandring til Norge.¹ Økningen i tilbudet av arbeidskraft ga arbeidsgiverne mulighet til nyrekruttering, og ofte med mer fleksible betingelser som midlertidige ansettelser og innleie. Dette førte til press på lønns- og arbeidsvilkår i mange bransjer (Ødegård, 2023). I 2025 var det 143 835 sysselsatte fra de nyeste EU-landene i Norge.² I tillegg er det rundt 50 000 personer som pendler til og fra Norge årlig.

Arbeidstakere fra land utenfor EØS, såkalte tredjeland, må ha oppholdstillatelse til arbeid for å kunne jobbe i Norge. I hovedsak gjelder dette arbeidstakere med kompetanse

¹ I 2004 ble Polen, Estland, Litauen, Latvia, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Ungarn EU-medlemmer. I 2007 var det Bulgaria og Romania som fikk medlemskap.

² <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/sysselsetting-blant-innvandrerer-registerbasert>

som det er underskudd på i Norge (kvalifisert arbeidskraft) og sesongarbeidere. Kvoten for faglært arbeidskraft er 6000 personer i året, mens kvoten for sesongarbeidere er på 3000 personer (Meld. St. 33 (2023–2024)).

Sosial dumping er ikke et juridisk begrep, og kan tolkes på ulike måter. En operasjonalisering av begrepet ble gjort av regjeringen Stoltenberg i forbindelse med myndighetenes første handlingsplan mot sosial dumping, hentet fra St.meld. nr. 2 (2005–2006:63): «Etter Regjeringens vurdering er det sosial dumping av utenlandske arbeidstakere både når de utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/eller når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter, der slike gjelder.»

Det siste tiåret har arbeidslivskriminalitet blitt brukt som begrep, både i tillegg til og som erstatning for sosial dumping. *Arbeidslivskriminalitet* ble definert av Solbergregjeringen på følgende måte: «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» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015).

Straffelovens § 257 og 258 har forbud mot menneskehandel til tvangsarbeid og grov menneskehandel. Utnyttningen eller forledelsen må ha skjedd ved bruk av vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd. Dersom den som blir utnyttet, er under 18 år, stilles det ikke krav til bruk av utilbørlige midler. Spørsmål knyttet til tvang og press er sammensatt, og selv om det ved utnyttelse til tvangsarbeid eller -tjenester ikke stilles strenge krav til utøvd tvang når den fornærmede er under 18 år, må det likevel ha vært utvist en form for press (se høyesterettsdom HR-2013-104-A (Rt-2013-39)). Den som medvirker til et straffbart forhold, kan også holdes ansvarlig. Dette var bakgrunnen for at det i 2021 ble straffbart å leie ut lokaler til ulovlig utnyttning av noens arbeidskraft, jamfør straffeloven § 260 a.

De omfattende kriteriene for at et utnyttingsforhold skal defineres som menneskehandel til tvangsarbeid er en utfordring. Tidligere forskning har vist at dette skaper frykt for å starte etterforskning av mulige menneskehandelsaker. Ikke bare på grunn av kompleksiteten, men også fordi prosessen kan forverre situasjonen for dem det gjelder, altså de antatte ofrene. Terskelen for å koble på politiet kan dermed bli høy (Brunovskis & Ødegård, 2019).

Det er få saker som har endt med straff etter bestemmelsen om menneskehandel. Dette skyldes både bevismessige utfordringer og at det i mange tilfeller er et element av frivillighet fra den fornærmedes side (Justis- og beredskapsdepartementet, 2024). Frivillighet utelukker ikke at det kan ha skjedd menneskehandel, dersom en person har vært i en sårbar stilling og ikke hatt reelle alternativer til å gå med på utnyttningen, men er ofte vanskeligere å bevise. I praksis kan det være enklere å bevise andre tvangsmidler som vold eller trusler, der de har vært til stede.

I februar 2024 ble det lagt fram forslag om strengere straffebestemmelse i utlendingslovens § 108 for grov utnyttning av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2024). I slutten av mars 2026 kom tilrådingen fra Justis- og

beredskapsdepartementet til Stortinget (Prop. 80 L (2025–2026)). Formålet med lovfor-slaget er å ramme tilfeller av utnyttning av en utlendings situasjon som ikke når opp til terskelen for menneskehandel etter straffeloven. Bestemmelsen skal ramme arbeidsgi-vere, formidlere av arbeid eller bolig, og boligeiere som står for utnyttning i arbeids- eller boligforhold. Det foreslås også å heve den øvre strafferammen fra to til tre år fengsel, og fengsel i inntil seks år for grove overtredelser.

De siste to tiårenes regjeringer har utarbeidet flere strategier og handlingsplaner for å styrke innsatsen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, der både forebygging og sanksjonering av arbeidsutnyttning spiller en sentral rolle.³ Det norske virkemiddelappa-ratet har vokst fram som en kombinasjon av lovregulering, forskrifter, nye sanksjons-midler, tilsynsvirksomhet, informasjonstiltak og to- og trepartssamarbeid i arbeidslivet. Kontrollen med arbeidsvilkår skjer i krysningspunktet mellom offentlig tilsyn og partsre-presentanter på arbeidsplassene. Den norske arbeidslivsmodellen er blant annet basert på at fagforeningene har en viktig rolle i å sikre at regelverket følges.

Det norske systemet for å reagere mot utnyttelse i arbeidslivet består i hovedsak av tre spor: administrative sanksjoner, strafferettslige reaksjoner og sivilrettslige krav. Til-gjengelige sanksjoner har utviklet seg betydelig de siste to tiårene, med nye tiltak for å adressere hull i lovgivningen og gi bedre verktøy til myndighetene for å straffe grove former for utnyttning. Målet er blant annet å sikre at utenlandske arbeidstakere får sine rettigheter ivaretatt, samt å skjerpe kontrollen og reaksjonene mot de som bryter ar-beidslivets regler. Det er blant annet innført strengere straffebestemmelser for brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. Dessuten har Arbeidstilsynet fått styrket sine sanksjonsmuligheter i forbindelse med arbeidslivskriminalitet.

1.1 Problemstillinger

Målet med dette prosjektet er både å kartlegge kjennetegn ved utnyttning som ligger i en gråsoner og å få mer kunnskap om hvordan tiltak og regelverk rettet mot slik utnyttning ser ut i dag. I grove trekk dreier det seg om hvem som blir utnyttet, hvem utnytter, hvor-dan møter samfunnet og myndighetene slik utnyttning i dag og hvilke behov er det for å bedre innsatsen.

I denne rapporten belyser vi disse spørsmålene gjennom følgende problemstillinger:

- Hva er omfanget av utnyttning i gråsonen mellom sosial dumping og menneskehandel?
- Hva kjennetegner personer som blir utnyttet i arbeidslivet, og hva er barrierer for å bryte ut av utnyttelsesforhold?
- Hva kjennetegner oppdrags- og arbeidsgivere som utnytter, hvordan rekrutteres ar-beidstakere til slike arbeidsforhold, og hva kjennetegner ulike utnyttingssaker?
- Hvordan blir utnyttning avdekket og kjent for myndighetene og/eller andre aktører?
- Hva slags bistand er tilgjengelig for de som blir utnyttet, og hva er behovene?

³ Den første handlingsplanen mot sosial dumping kom i 2006, den andre i 2008 og den tredje i 2013. Regje-ringen Solberg la fram sin «Strategi mot arbeidslivskriminalitet» i 2015, og denne strategien ble revidert i 2017, 2019 og 2021. Regjeringen Støre la fram sin første handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i 2022 og den andre i 2025. I 2022 kom det også en handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren. I 2025 kom en ny nasjonal strategi mot menneskehandel, som blant annet vektlegger tverrsektoriell innsats (Re-gjeringen, 2025a).

- Hvilke sanksjonsmuligheter finnes mot slik utnyttning i dag og hva er barrierer for å bruke dem?
- Hvordan kan slik utnyttning forebygges?

1.2 Analytisk innramming

Problemstillingene i denne rapporten og målene med analysene kan deles inn i to hovedbolker:

1. Videreutvikle en fenomenforståelse og gi gode empiriske, erfaringsnære beskrivelser av grov utnyttning i arbeidslivet. Hvordan oppstår utnyttning, hvor omfattende kan den være og hvorfor kan den fortsette?
2. Gi en analyse av det samfunnsmessige og institusjonelle landskapet vi beveger oss i. Hvordan kan vi best forstå fenomenet utnyttning i gråsonene mer overordnet, og hvordan kan myndighetene best organisere innsatsen? Hva gjøres i dag og hva mangler?

Dette er to beslektede, men også ulike innganger til analysen, som krever hver sin analytiske tilnærming og innramming.

Et viktig bakteppe for problemstillingene i prosjektet er å forstå hvordan sårbarhet for utnyttning oppstår. Vi forstår sårbarhet i denne sammenhengen ikke som en individuell egenskap eller individuelle kjennetegn, men noe som kan oppstå avhengig av kontekst og relasjoner. Her legger vi til grunn en forståelse av sårbarhet som en *ressursposisjon* (Fineman, 2010). Ressurser kan forstås som alt et menneske har som understøtter *resiliens* (motstandskraft), for eksempel fysiske ressurser (som bolig, mat, tilgang til transportmidler og så videre) eller sosiale ressurser (som tilhørighet, nettverk, formelle eller uformelle medlemskap i grupper som kan virke beskyttende, og så videre) (Fineman, 2017). Dette åpner for en analyse av hvilke strukturelle og institusjonelle faktorer som kan bidra til økt eller minsket sårbarhet for utnyttning, fordi det retter fokuset mot individenes posisjon i et samfunn, og ikke bare om de «er» sårbare eller ikke sårbare. Dette er en spesielt nyttig inngang i en sammenheng hvor et viktig mål er å legge grunnlag for gode, forebyggende tiltak. Hvis man forstår sårbarhet som et uttrykk for tilgang til ressurser i et samfunn, ligger det også en mulighet i å utvikle tiltak som gjør noe med denne sårbarheten gjennom bedre og målrettet tilgang til relevante og nødvendige ressurser.

I forlengelsen av dette er begrepet «avhengighet» en nyttig analytisk inngang til utnyttingssituasjonene vi undersøker (Zou, 2015). I dette prosjektet ligger det til grunn en avgrensning av utnyttingssaker opp mot menneskehandelsparagrafene i straffeloven, hvor sårbarhet og mangel på reelle alternativer til utnyttingsforholdet er en viktig komponent, i tillegg til andre tvangselementer. Når vi her skal se nærmere på de grove utnyttingssakene som ikke er menneskehandel, vil det dermed være logisk å ta som utgangspunkt at det har vært reelle alternativer til utnyttingsforholdet og at tvang ikke kan påvises, men at det likevel har vært faktorer som har gjort det vanskelig å beskytte seg mot utnyttning. Dette kan vi altså forstå som avhengighet. Den kan være sterk, men trenger ikke nødvendigvis å være total i den forstand at personen ikke har hatt noen reelle alternativer.

Denne analytiske inngangen åpner for å forstå utnyttning og risiko for utnyttning i sammenheng med hvilke posisjoner arbeidsinnvandrere har i det norske arbeidslivet. Krisetider rammer også arbeidsinnvandrere hardt, noe både finanskrisen i 2008/09 og koronapandemien i 2020/21 viste. Mange av disse mister jobben eller blir permittert i perioder med konjunkturedgang (NOU 2022: 18, 2022). Bakgrunnen er at mange arbeidsinnvandrere er i bransjer hvor det er stor variasjon i etterspørsel etter arbeidskraft, som eksempelvis bygg, verftsindustri, fiskeindustri, landbruk og hotell. I tillegg har de ofte en løsere tilknytning til arbeidsstedet. Dette vekslende behovet for arbeidskraft kjennetegner også sesongarbeid. Det er videre risiko for at de som mister jobben, går over i det svarte markedet, og på den måten blir mer utsatt for utnyttning. Ødegård (2023) mener at det er nærliggende å konkludere med at det har blitt en todeling, i et a- og b-lag, i de mest «innvandrertunge» delene av det norske arbeidsmarkedet. Hun argumenterer dessuten med at det vokser fram et c-lag med arbeidstakere som enten ikke er bosatte, eller som har falt ut av ordinære virksomheter og tilbringer livet som «løsarbeidere», og da som regel i det svarte markedet.

I et mer overordnet perspektiv brukes gråsonebegrepet ofte som om det sier noe selvforklarende om et felt av uakseptable, men uklart avgrensede forhold i arbeidslivet. Samtidig er det ikke gitt at man legger det samme i begrepet. I denne sammenhengen kan det være analytisk nyttig å skille mellom to ulike måter å forstå gråsoner på (Brunovskis & Ødegård, 2022).

Den ene tilnærmingen er å se gråsonen som et uttrykk for en glidende overgang mellom fenomener som er regulert og navngitt på hver sin side, men hvor det som ligger imellom, ikke er tilstrekkelig begrepsfestet eller rettslig avklart. Den andre er å forstå gråsonen som en slags kamparena, der det nettopp er uenighet om hvordan et forhold skal klassifiseres, hvilket fenomen det tilhører, og hvilke rettslige og institusjonelle konsekvenser denne klassifiseringen skal få.

Disse to forståelsene av gråsoner overlapper delvis, men de har ulike analytiske implikasjoner. Dersom gråsonen primært forstås som et mellomrom mellom regelverk, blir oppgaven å utvikle nye og mer presise kategorier og ordninger for det som i dag faller mellom dem. Dersom gråsonen derimot forstås som en kamparena om grensedragning, blir oppgaven i større grad å undersøke hvordan ulike aktører definerer fenomenene, hvilke interesser og erfaringer som ligger til grunn for disse definisjonene, og hvilke konsekvenser de får.

I praksis vil begge forståelsene være relevante. Nettopp derfor kan det være analytisk fruktbart å holde dem fra hverandre, og disse perspektivene tar vi derfor med oss videre i rapporten og ikke minst som et grunnlag for drøftingene i kapittel 9, hvor vi oppsummerer og drøfter funnene i studien. Det tydeliggjør at gråsoneproblematikken både handler om et mulig misforhold mellom virkelighet og regelverk, og om pågående forhandlinger om hvordan virkeligheten skal forstås.

1.3 Gangen i rapporten

Rapporten er strukturert i ni kapitler som til sammen gir en helhetlig framstilling av problemstillingene. Kapittel 1 gir en introduksjon til prosjektet, herunder bakgrunn, problemstillinger og analytisk rammeverk. Kapittel 2 gjennomgår metodisk og forskningsetiske spørsmål i studien. I kapittel 3 gir vi en omfangsberegning av hvor mange arbeidsforhold i det norske arbeidsmarkedet som kan antas å ha en forhøyet risiko for at det foregår utnyttning.

Kapittel 4 og 5 behandler utnyttingsforholdene. Her går vi i kapittel 4 gjennom hva som er kjennetegn ved personer som blir utnyttet og hva som kan gjøre det vanskelig for dem å bryte ut av utnyttingsforhold. I kapittel 5 retter vi fokus mot hva vi vet om de som begår utnyttning og hva som kjennetegner ulike former for utnyttingssaker.

Kapittel 6, 7 og 8 behandler spørsmål knyttet til myndighetene og andre aktørers tiltak mot utnyttning. I kapittel 6 undersøker vi hvordan utnyttning blir avdekket og hvor mange saker det rapporteres om fra sentrale aktører på feltet. Kapittel 7 ser nærmere på bistand til utnyttede personer, både hva som er rollen til bistand som ytes i dag og hva som etterspørres. I kapittel 8 går vi gjennom hvilke sanksjonsmuligheter og straffereaksjoner som er tilgjengelige i dag og hva som kan være barrierer for å bruke dem. En viktig del av dette kapittelet er også å samle tilgjengelig informasjon om bruken av slike sanksjoner i dag.

Til sist i rapporten, i kapittel 9, gir vi en samlet framstilling av funnene i studien og diskuterer dem i lys av problemstillingene, prosjektets overordnede mål og det analytiske rammeverket vårt. Videre behandler vi spørsmålet om forebygging i dette avsluttende kapittelet, fordi forebygging best kan forstås helhetlig.

2 Metode

Problemstillingene i prosjektet er belyst gjennom en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Datagrunnlaget omfatter en deskstudie, kvalitative intervjuer og casestudier samt analyser av registerdata. Denne kombinasjonen gjør det mulig å undersøke prosjektets problemstillinger på flere nivåer: gjennom eksisterende kunnskap og dokumentasjon, gjennom erfaringene til aktører som møter problemene i praksis, og gjennom analyser av utviklingstrekk og strukturelle forhold i arbeidsmarkedet.

Et slikt flerfoldig datagrunnlag er nødvendig fordi grov utnyttning i arbeidslivet er et sammensatt fenomen som er vanskelig å definere, avgrense og måle. Dette gjelder særlig forhold i gråsonen mellom sosial dumping og menneskehandel, der både begrepsbruk, sakstyper og institusjonelle responser varierer. Prosjektets metodiske opplegg er derfor utformet for å kombinere ulike datakilder og analytiske tilnærminger. Den innledende deskstudien etablerte et oppdatert kunnskapsgrunnlag og dannet utgangspunkt for de videre delene av studien, inkludert de kvalitative intervjuene, analysene av saksmateriale og omfangsanalysene.

2.1 Deskstudie

Prosjektet ble innledet med en deskstudie, det vil si en systematisk gjennomgang av eksisterende kunnskap og dokumentasjon på feltet. Formålet var å etablere et oppdatert kunnskapsgrunnlag, avklare sentrale begreper og identifisere temaer, aktører og datakilder som burde følges opp i de øvrige delene av studien.

Deskstudien omfattet tre hovedtyper av kilder: offentlige dokumenter, forskning og mediesaker. De offentlige dokumentene inkluderte lovverk, forskrifter, rundskriv, handlingsplaner, veiledere, tilstandsrapporter og andre styringsdokumenter fra relevante myndigheter og etater. Forskningsgjennomgangen omfattet vitenskapelige artikler, bøker, rapporter og annen faglitteratur, samt såkalt grå litteratur i form av rapporter fra organisasjoner og forskningsmiljøer, herunder Fafo. Mediesaker ble brukt som supplement, særlig for å identifisere konkrete saker, utviklingstrekk og temaer som har fått offentlig oppmerksomhet.

Vi prioriterte kilder med høy relevans for grov utnyttning i arbeidslivet, særlig i gråsonene mellom sosial dumping og menneskehandel, og la vekt på faglig kvalitet, aktualitet og overføringsverdi til norsk kontekst. Kilder som bare berørte problemstillingene indirekte, eller som primært handlet om andre former for utnyttelse, kriminalitet eller reguleringsutfordringer, ble i hovedsak valgt bort.

2.2 Kvalitative metoder: individuelle intervjuer, gruppeintervjuer og casestudier

Det kvalitative datamaterialet består av individuelle intervjuer, gruppeintervjuer og casestudier. Vi gjennomførte 29 individuelle intervjuer og åtte gruppeintervjuer med til sammen 20 deltakere. Informantene representerer et bredt spekter av aktører som møter problemstillingene fra ulike ståsteder: ideelle organisasjoner, offentlige etater, politiet,

fagbevegelsen, arbeidsgiversiden og advokater, samt et mindre antall arbeidsinnvandrere med egne erfaringer fra utnyttende arbeidsforhold. Denne bredden har gjort det mulig å belyse feltet både fra innsiden av hjelpe- og kontrollapparatet og fra personer som selv har stått i utsatte situasjoner.

Vi kombinerte individuelle intervjuer og gruppeintervjuer fordi de gir tilgang til ulike sider ved materialet. De individuelle dybdeintervjuene var særlig godt egnet til å få fram erfaringer med konkrete saker, krevende vurderinger og temaer som kunne være sensitive å snakke om i en gruppesetting. Et mål med dybdeintervjuene var også å få informasjon om noen hovedtrekk ved konkrete saker informantene kjente til. Der det var mulig ba vi om informasjon om opprinnelse på den utnyttede personen land, alder, utdanning, norskkunnskaper, beskrivelse av utnyttingsforholdet, hvordan personen ble rekruttert til arbeidsforholdet, hva som er kjent om arbeidsgiver, boforhold, hva ble utfallet av saken – ble den etterforsket, fikk personen penger, ble personen sendt ut av landet, hva slags bistand har personen fått, samt hvordan personen fikk kontakt med myndigheter eller hjelpeorganisasjon. Vi fikk ikke informasjon om alle punktene i alle sakene, men likevel nok til at det ga et utgangspunkt for en samling av hovedtrekk og linjer på tvers av sakene. Gruppeintervjuene ga på sin side innsyn i hvordan aktører drøfter ansvar, organisering og samarbeid når de møter hverandre, og gjorde det mulig å fange opp både felles problemforståelser og ulike syn på feltet. Casestudie-intervjuene bidro med et mer sammenhengende blikk på hvordan konkrete utnyttingssaker utvikler seg over tid, og hvordan de håndteres i praksis av ulike aktører.

Flere av intervjuene hadde en fokusert form, slik det også var lagt opp til i prosjektbeskrivelsen, der hensikten var å samle erfaringer med grov utnyttning i arbeidslivet utenfor de mest kjente byområdene og risikobransjene. Dette gjaldt blant annet i kartleggingen av sanksjonsmuligheter og barrierer for å motta beskyttelse og rettshjelp, der vi snakket med flere aktører på tvers av organisasjoner og geografiske lokasjoner for å danne oss et mest mulig helhetlig bilde.

Dybdeintervjuene ble gjennomført med aktører som har særskilt erfaring med og eller ansvar for problemstillingene vi undersøker i prosjektet. Intervjuene varte som regel rundt en time. Gruppeintervjuene hadde som formål å få fram mer dynamiske diskusjoner om tiltak, organisering og samarbeidsrelasjoner i feltet.

Utvalg og rekruttering

Utvalget av informanter til de kvalitative intervjuene ble gjort strategisk, med utgangspunkt i faglige vurderinger av relevans og bredde. Vi startet med aktører som på forhånd var kjent som særlig relevante for prosjektets problemstillinger, basert på eksisterende kunnskap, tidligere forskning på feltet og innspill fra prosjektets referansegruppe. Rekrutteringen skjedde hovedsakelig gjennom henvendelser per e-post, der informantene fikk informasjon om prosjektet og forespørsel om intervju.

Samtidig hadde datainnsamlingen en utforskende karakter. Underveis fulgte vi opp nye temaer, erfaringer og aktører som ble nevnt i intervjuene, for å belyse forhold som ikke nødvendigvis var synlige i prosjektets innledende fase. Denne kombinasjonen av

strategisk utvalg og løpende oppfølging gjorde det mulig å få fram både sentrale aktørperspektiver og nye nyanser i materialet.

Utvalget har likevel noen tydelige begrensninger. For det første var det lettere å rekruttere aktører i hovedstadsområdet enn relevante aktører i andre deler av landet. Materialet er derfor i større grad preget av erfaringer fra Oslo og omegn enn av regionale variasjoner. Dette henger dels sammen med at flere sentrale hjelpetiltak, myndighetsaktører og kompetansemiljøer er lokalisert i hovedstaden, og dels at det viste seg mer krevende å identifisere og rekruttere informanter regionalt.

For det andre var feltet preget av turnover og organisatoriske endringer i prosjektperioden. Slike endringer påvirket både hvilke personer som hadde relevant erfaring å bidra med, og hvem som hadde anledning til å delta. I enkelte etater ble det vanskeligere å rekruttere informanter med kontinuitet og inngående kjennskap til feltet. Dette kan ha påvirket bredden i materialet, særlig når det gjelder erfaringer fra deler av forvaltningen.

For det tredje var det krevende å rekruttere personer med egne erfaringer fra grov utnyttning. Potensielle informanter befant seg ofte i ustabile livssituasjoner, og flere hadde begrenset tid, svake språkkunnskaper eller liten tillit til ukjente aktører. Materialet gir derfor et bredt innblikk i hvordan feltet forstås og håndteres av profesjonelle og institusjonelle aktører, mens arbeidstakernes egne erfaringer er mindre representert.

Analyse av de kvalitative dataene

Analysen av de kvalitative dataene bygger på prinsipper fra tematisk analyse, en fleksibel og systematisk metode for å identifisere, analysere og rapportere mønstre i datamaterialet. Metoden er godt egnet for studier som både tar utgangspunkt i forhåndsdefinerte problemstillinger og samtidig er åpne for at nye temaer kan vokse fram underveis i analysen (Braun & Clarke, 2006).

I første fase ble intervjuet materialet kodet tematisk av et prosjektmedlem, med prosjektets problemstillinger som utgangspunkt for en foreløpig kodebok. Kodingen var dermed delvis deduktiv, ved at den tok utgangspunkt i temaer som allerede var definert gjennom prosjektets formål og intervjuguider. Samtidig var analysen også induktiv, ved at nye temaer og sammenhenger som kom fram i materialet, ble fanget opp og videreutviklet underveis.

Den første kodingen ble deretter gjennomgått av de øvrige prosjektmedlemmene. Foreløpige tolkninger og tematiske inndelinger ble diskutert i analysemøter, og analysen ble videreutviklet gjennom arbeidet med de ulike kapitlene i rapporten. Denne arbeidsformen bidro til å styrke den analytiske kvaliteten ved at flere forskere leste hverandres tolkninger av materialet, drøftet alternative tolkninger og vurderte hvordan funnene best kunne systematiseres og presenteres.

Målet med analysen har ikke vært å telle hvor ofte bestemte temaer forekommer, men å identifisere sentrale mønstre, variasjoner og spenninger i hvordan grov utnyttning i arbeidslivet kommer til uttrykk, forstås og håndteres av ulike aktører. Tematisk analyse har dermed vært et verktøy for å utvikle analytiske kategorier som kan belyse prosjektets problemstillinger på tvers av informantgrupper og datakilder.

2.3 Indirekte omfangsberegninger og metodiske hensyn

Det er metodologiske utfordringer ved å måle omfanget av grov utnyttning i arbeidslivet direkte eller beregne omfanget av personer i gråsonen og omfanget av ulike typer utnyttelse. Et grunnleggende problem er at det er vanskelig å gjøre entydige og klare avgrensninger av utnyttning i spennet mellom sosial dumping og menneskehandel. Når vi ikke kan avgrense noe på en entydig måte, er det også vanskelig å telle det.

Totalvurderingen av om noe er grov utnyttning vil avhenge av en rekke enkeltforhold som kan variere fra sak til sak, slik det også er reflektert i gjeldende lovverk og i forslaget til strengere straffebestemmelse for grov utnyttning av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv. (Prop. 80 L (2025–2026)).

Det er heller ikke tilstrekkelig å se på antallet avdekkede eller mistenkte saker av grov utnyttning hos ulike organisasjoner eller etater som kommer i kontakt med utnyttede personer eller avdekker utnyttning på annen måte. Selv om fordelingen mellom ulike typer utnyttning eller endringer i slike tall over tid er kvalitativt interessante, kan ikke slike tall brukes som grunnlag for en estimering, for eksempel basert på antagelser om hvor stor andel av de reelle tallene som avdekkede saker utgjør. Variasjoner i avdekking kan like gjerne være et uttrykk for institusjonelle prioriteringer og ressurser som svingninger i de reelle tallene (Tyldum & Brunovskis, 2005).

Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES), påpeker for eksempel at det ikke er mulig å gi et fullstendig bilde av det reelle omfanget av lønnstyveri, som i sammenligning med det bredere utnyttingsbegrepet er ganske klart avgrenset og har en mer entydig juridisk definisjon.

Indikasjoner på omfang og endring over tid

I tråd med disse vurderingene har vi valgt å gjøre en indirekte måling og sammenstille robuste kilder med indikatorer på flere nivåer for å gi *indikasjoner* på risiko og typer av utnyttning, heller enn et estimat. Forskning fra blant andre Fafo har gitt kunnskap om risikofaktorer for utnyttning forbundet med ulike tilknytningsformer, utsatte bransjer, begrensninger og muligheter for tilsynsmyndighetenes handlingsrom samt kjennetegn ved arbeids- og oppdragstakere. Dette er et godt grunnlag for å utvikle gode og relevante *proxyvariabler* eller indirekte data som kan gi et bilde av det potensielle omfanget av grov utnyttning. Dette er også variabler som kan følges over tid og gjentas med relativt enkle midler på et senere tidspunkt.

Å kunne si noe om endringer over tid er svært nyttig. Det gir for eksempel grunnlag for mer helhetlige vurderinger av om nye tiltak eller forsterket innsats er nødvendig eller om etablerte tilnærminger bør justeres. Det viktigste er ikke nødvendigvis om det reelle tallet for eksempel er 1500 eller 1200 saker med grov utnyttning i året, men om man kan få gode indikasjoner på om det er en utvikling i retning av mer (eller mindre) utnyttning. I tillegg er det viktig å ha et blikk på om risikoen for utnyttning kan antas å endre seg, og om det er nye områder eller grupper som peker seg ut med spesielt høy risiko.

Med utgangspunkt i det har vi utviklet og gjennomført et undersøkelsesopplegg som inkluderer tre faglig funderte og målbare dimensjoner som til sammen gir et helhetlig bilde. Dette er basert på tre indikatorsett.

1. Forekomst av arbeidsforhold med en forhøyet risiko for utnyttning.
2. Registreringer av enkeltelementer som kan inngå i grov utnyttning.
3. Forekomst av avdekkede utnyttingssaker eller saker med sterk mistanke om at det er grov utnyttning.

Denne tilnærmingen kan vi framstille i modellen under:

Figur 1: Omfangsvurdering av grov utnyttning i arbeidslivet.



Denne tilnærmingen gir et helhetlig bilde som kan legge grunnlaget for å diskutere potensielle endringer i omfanget dersom det gjentas over tid. For eksempel, hvis det observeres en økning i arbeidsforhold med en forhøyet risiko for utnyttning, mens det samtidig ikke er en tilsvarende økning i avdekkede saker, kan det være grunn til å undersøke om tiltakene for å avdekke utnyttning fungerer etter hensikten.

Forekomst av avdekkede saker (sirkel 3)

I den innerste sirkelen (3) kartlegges omfanget av saker hos sentrale aktører som kommer i kontakt med målgruppen, hvor det enten er observert eller mistenkt grov utnyttning. Forekomsten av saker er et kvalitativt materiale, hvor formålet ikke er å gi et reelt anslag over totalomfanget, men å få et inntrykk av hvilke aktører som kommer i kontakt med utnyttingssaker og hvordan.

Forekomst av enkeltelementer som kan inngå i grov utnyttning (sirkel 2)

Grove utnyttingssaker i spennet mellom sosial dumping og menneskehandel kan bestå av en kombinasjon av ulike utnyttelseselementer og det vil være en helhetsvurdering som avgjør om sakene blir forstått som sosial dumping, utnyttning eller grov utnyttning. Grensedragningen mellom ulike utnyttelsesformer utfordres også av den fornærmedes subjektive oppfatning av situasjonen (NTAES 2024).

I tillegg kommer kontrollatenes oppfatning og forståelse av problemene. Ikke alle elementene i en utnyttingssak trenger å være ulovlige (for eksempel ekstremt lav lønn utenfor allmenngjorte bransjer). Imidlertid er det flere ulovlige forhold som kan inngå i utnyttingssaker, og som kan bli registrert i straffesaksregisteret, i Arbeidstilsynets statistikk og hos Utlendingsdirektoratet. Det er derfor relevant å se på forekomst av slike brudd.

Forekomst av arbeidsforhold med forhøyet risiko (sirkel 1)

Det kvantitative datamaterialet består i hovedsak av det månedlige registeret over arbeidsforhold, kalt a-ordningen.

Formålet med analysene av arbeidsforhold hentet fra a-ordningen, er å undersøke utviklingen i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttning og antall særlig sårbare arbeidstakere. Vi benytter registeropplysninger til å definere dette arbeidsmarkedet og personer som er særlig sårbare for utnyttning.

Gjennom SSBs portal for tilgang på registerdata, Microdata.no, har vi tilgang på det månedlige registeret til a-ordningen, som inneholder informasjon om alle registrerte arbeidsforhold og om den ansatte. Dette inkluderer både bosatte og ikke-bosatte personer, der sistnevnte gruppe er personer med d-nummer og sammenfaller med de som av SSB omtales som utenlandske pendlere.⁴ Fra dette registeret har vi både opplysninger om den konkrete jobben, inkludert sektor og yrke, og opplysninger knyttet til den ansatte, som kjønn, alder, bosatt-status og statsborgerskap. Blant de som er bosatte, kan vi også koble på andre opplysninger, inkludert innvandrerkategori, botid og landbakgrunn.

I registerdataene har vi opplysninger om det enkelte arbeidsforholdet og om den ansatte, men ikke om virksomheten arbeidsforholdet hører til. Det betyr at vi ikke kan knytte et arbeidsforhold direkte til en bestemt virksomhet, næring eller bransje. Derimot har vi detaljert informasjon om yrke gjennom firesiffer yrkeskoder (STYRK08) samt opplysninger om sektor.

Vi benytter disse opplysningene til først å utelukke deler av arbeidsmarkedet hvor det sannsynligvis er svært lite eller ingen forekomst av utnyttning som er av en slik karakter at det er i gråsonen mellom menneskehandel og sosial dumping. Arbeidsforhold i offentlig og kommunal sektor samt finansielle private institusjoner er ekskludert. Det samme er alle yrker innen lederstillinger, yrker med kompetansenivå som krever utdanning på universitets-/høyskolenivå og kontor- og kundeserviceyrker. Dette utelater alle yrker der førstesiffer i yrkeskoden er mellom 0 og 4.

Arbeidsforholdene som gjenstår, er altså innenfor privat sektor, der kompetansenivå typisk tilsvarer videregående opplæring eller ingen spesifikke utdanningskrav. Deler av dette arbeidsmarkedet kan være mer eller mindre utsatt for risiko for utnyttning, og vi definerer tre risikofaktorer, basert det eksisterende kunnskapsgrunnlaget om risikofaktorer

⁴ Omtalt her: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/hvor-mange-pendler-til-norge-for-a-arbeide>

for utnyttning (se blant annet Brunovskis & Ødegård, 2019, 2022; Jahnsen, 2014; NTAES, 2020), og avgrenset til de opplysningene vi har tilgang på i registerdataene.

- a) Risikobransjer: Yrker innenfor allmenngjorte bransjer, bransjer med godkjenningsordninger og andre utvalgte yrker.
- b) Yrker uten spesifikke kompetansekrav.
- c) Yrker med innvandrерandel over 40 prosent.

Oversikt over alle yrkeskategorier og gruppering innenfor hver risikofaktor a), b) og c) finnes i vedlegg V.3. Ett yrke kan inngå i flere grupperinger.

Basert på yrkeskategoriene har vi gruppert arbeidsforhold innenfor og utenfor risikofaktor a) Risikobransjer. Allmenngjøring av tariffavtaler har som formål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med det norske arbeidstakere har samt å hindre konkurransevridning. At det er innført allmenngjøring i en bransje er med andre ord i seg selv en indikasjon på at det har vært dokumenterte problemer med underbetaling og press på arbeidsvilkår i bransjen. Per i dag er det allmenngjøring i ni områder: bygg, elektro, skips- og verftsindustri, fiskeindustri, renhold, godstransport på vei, persontransport med turbil, jordbruk og gartneri, og overnattings-, serverings- og cateringvirksomheter.

I tillegg til allmenngjøring er det innført krav om offentlig godkjenning av virksomheter i enkelte bransjer som er særlig utsatt for useriøse aktører og dårlige arbeidsforhold. Ordningen forvaltes av Arbeidstilsynet og inkluderer i dag renholdsvirksomheter, bemanningsforetak og virksomheter innenfor bilpleie, hjulskift og hjullagring.

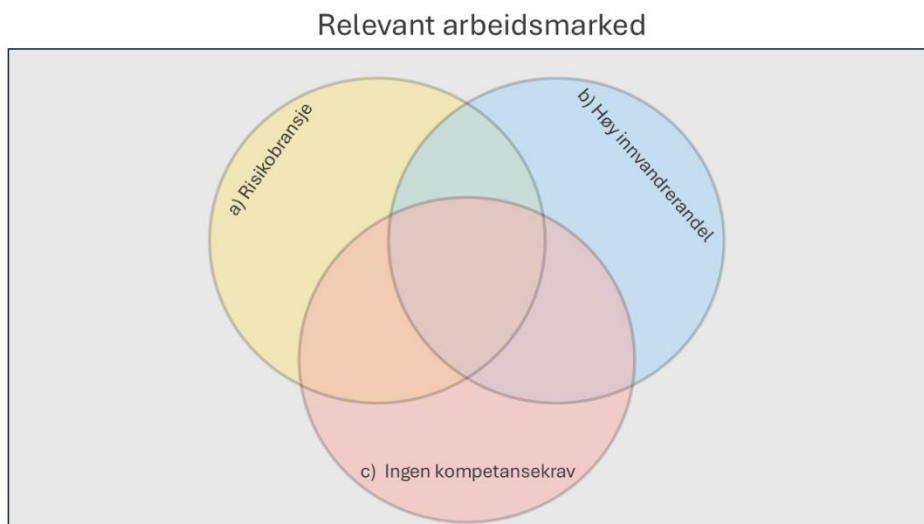
I tillegg har vi plassert enkelte yrker i risikofaktor a) som verken er omfattet av allmenngjøring eller godkjenningsordninger, men som ut fra foreliggende kunnskap er forbundet med forhøyet risiko for utnyttning. Dette gjelder frisør- og velværeyrker, herunder massasje og neglesalonger, og reiseliv og turisme. Dette er bransjer som a-krimsamarbeidet har rettet innsats mot de siste årene, og hvor etatene kjenner til at det kan foregå arbeidslivskriminalitet i form av brudd på bestemmelser for lønns- og arbeidsforhold, trygde-, skatt- og avgiftsregelverk (A-krimsamarbeidet, 2023, 2025).

Arbeidsforhold innenfor risikofaktor b) yrker uten spesifikke formelle kompetansekrav, omfatter yrkeskoder med førstesiffer 9. Dette inkluderer noen yrker som også typisk er omfattet av allmenngjøringen, som hjelpearbeidere innen bygg- og anlegg, mens andre ikke er det, som gatefeiere og gjenvinningsarbeidere. Fravær av kompetansekrav gjør at arbeidstakere lettere kan erstattes og at forhandlingsposisjonen overfor arbeidsgiver er svakere, noe som øker sårbarheten for utnyttning.

Basert på andelen innvandrere blant arbeidsforholdene innenfor en yrkeskode (4-siffer) definerer vi risikofaktor c) yrker med innvandrерandel over 40 prosent. Det er en over gjennomsnittlig innvandrерandel blant alle yrkene vi står igjen med etter å ha ekskludert offentlig sektor og yrker med kompetansekrav på høyskole/universitetsnivå (32 prosent i 2025). En høy konsentrasjon av innvandrere kan tyde på at yrket er preget av forhold som gjør det mindre attraktivt for norskfødte arbeidstakere. Det kan også innebære at arbeidstakerne har mindre nettverk, dårligere norskkunnskaper og kjennskap til rettigheter og institusjoner – faktorer som er kjent å øke sårbarheten for utnyttning.

Et spesifikt yrke kan falle inn under ingen, en eller flere av de tre risikofaktorene. Vi kan derfor tenke oss at det relevante arbeidsmarkedet er delt i områder som er mer eller mindre utsatt for risiko for utnyttning, etter hvilke og hvor mange risikofaktorer som er oppfylt. Dette er illustrert som et venndiagram i figur 2. Mens hver faktor i seg selv er forbundet med noe risiko for utnyttning, er det også deler av arbeidsmarkedet hvor det er overlapp mellom to eller alle tre risikofaktorene. Området utenfor de tre sirklene er alle arbeidsforhold som ikke faller inn under noen av risikofaktorene og hvor vi anser at risikoen for utnyttning er lav.

Figur 2. Illustrasjon risikofaktorer.



Risikoen for utnyttning avhenger ikke bare av egenskaper ved arbeidsforholdet, men også av arbeidstakeren, som nevnt dårlige norskkunnskaper og lite kjennskap til rettigheter. I registeranalysen må vi basere oss på kjennetegn det er mulig å observere i dataene, kombinert med nåværende kunnskap om viktige sårbarhetsfaktorer. Det er i all hovedsak blant innvandrere vi finner saker som omhandler utnyttning av arbeidskraft. Samtidig vil innvandrere fra land som ligner Norge med hensyn til språk, lovverk og institusjoner være mindre sårbare. Over tid vil også innvandrere kunne bygge seg opp språkkompetanse, arbeidserfaring og nettverk og slik bli mindre sårbare for utnyttning.

På bakgrunn av dette definerer vi to sårbarhetsnivåer:

- 1) **sårbare:** innvandret fra risikoregioner
- 2) **særlig sårbare:** oppfyller 1) og kort botid eller ikke-bosatt (d-nummer)

Vi definerer risikoregioner som alle ikke-vestlige regioner, europeiske land utenfor EU/EØS og de nyeste EU-medlemmene fra henholdsvis 2004, 2007 og 2013.⁵ Personer med bakgrunn fra en av disse regionene, enten basert på landbakgrunn fra

⁵ Ikke-vestlige regioner inkluderer: Sør-Amerika, Afrika og Asia. De nye EU-medlemmene består av Polen, Ungarn, Tsjekia, Slovakia, Slovenia, Estland, Latvia, Litauen, Kypros, Malta, Romania, Bulgaria og Kroatia. Kypros og Malta regnes ikke som risikoområder, men antallet personer fra disse landene er så lite at det ikke påvirker analysen.

befolkningsregisteret (gitt at man er bosatt) eller statsborgerskap oppgitt i a-ordningen (gitt at man er registrert som ikke-bosatt og har d-nummer), tilhører det første sårbarhetsnivået.

Personer fra risikoregioner og med kort botid (her definert som bosatt i mindre enn fem år) eller som er ikke-bosatt (har d-nummer), definerer vi som særlig sårbare. Det vil si at dette er en undergruppe av sårbare personer.

Innenfor vårt relevante arbeidsmarked vil det være sårbare personer som jobber enten utenfor eller innenfor den delen av arbeidsmarkedet hvor én eller flere risikofaktorer er oppfylt (utenfor eller innenfor sirklene i venndiagrammet i figur 2).

Vi forsøker ikke å tallfeste hvor høy risikoen for utnyttning er, men å gi anslag på antall arbeidsforhold der risikoen antas å være forhøyet – altså at risikoen for utnyttning ikke er neglisjerbar. Kombinasjonen av kjennetegn ved arbeidsforholdet og kjennetegn ved arbeidstakeren er utgangspunktet for anslagene om antall arbeidsforhold forbundet med forhøyet risiko for utnyttning. Vi legger til grunn at risikoen for utnyttning er forhøyet i arbeidsforhold der jobben oppfyller én eller flere risikofaktorer og arbeidstakeren samtidig har kjennetegn som er knyttet til økt sårbarhet.

Det er imidlertid ikke opplagt hvor snevert eller vidt denne gruppen bør avgrensnes. Legger man strengere kriterier til grunn, vil anslagene på antall jobber med forhøyet risiko bli lavere. For eksempel kan man legge til grunn at flere risikofaktorer knyttet til jobben må være oppfylt, og/eller at arbeidstakeren må være særlig sårbar. Samtidig vil et krav om at flere risikofaktorer må være oppfylt, kunne utelukke mange jobber innenfor yrker der det likevel er grunn til å tro at risikoen for utnyttning er forhøyet.

Anslagene avhenger altså av hvilke kriterier som legges til grunn for å definere forhøyet risiko. Vi presenterer derfor et anslagsintervall fra en vid til en snever avgrensning. I den vide avgrensningen kreves det at jobben oppfyller minst én risikofaktor. I den snevreste avgrensningen kreves det at jobben oppfyller minst to risikofaktorer. I begge tilfeller må arbeidstakeren samtidig være sårbar. I tillegg rapporterer vi hvor mange av disse igjen som er særlig sårbare arbeidstakere.

Vi har gjennomført deskriptive analyser av antall arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttning, både i nivå og vekst. Nivåtallene gir et bilde av omfanget på et gitt tidspunkt, men for formålet med denne rapporten er utviklingen over tid vel så viktig. Vekstanalyser gjør det mulig å avdekke retning og tempo i utviklingen i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko, og er dermed et mer informativt grunnlag for å monitorere dette segmentet av arbeidsmarkedet enn nivå-tall alene. Månedlige tellinger for 2025 brukes til å beskrive variasjon gjennom året, mens utviklingen fra 2016 til 2025 analyseres ved å sammenligne samme referansemåned hvert år (august).

Endringer i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko kan skyldes to ulike forhold, at det blir flere eller færre jobber i de yrkene der risikofaktorene er oppfylt, eller at andelen sårbare arbeidstakere i disse yrkene øker eller avtar. For å skille mellom disse to bidragene gjør vi en dekomponering av veksten i det vi kaller henholdsvis markeds- og sårbarhetsvekst. Metoden er nærmere beskrevet i vedlegg V.1.

Analysene fanger ikke opp arbeidsforhold som ikke er meldt inn i a-ordningen, som selvstendig næringsdrivende. Disse utgjør en forholdsvis liten gruppe av sysselsatte i Norge (3,2 prosent i 2021), samtidig som det i enkelte bransjer kan være mer vanlig med en slik tilknytningsform til arbeid (Cools et al., 2023). Noen av disse bransjene vil også oppfylle en eller flere av risikofaktorene som er utledet over. Dette gjelder for eksempel renhold, varetransport og drosjenæringen samt matutlevering. Omfanget av slike arbeidsforhold er begrenset sammenlignet med lønnstakermarkedet, men det kan også være relevant å se på denne tilknytningsformen i framtidige analyser av arbeidsforhold med risiko for utnytting.

2.4 Forskningsetiske hensyn

I dette prosjektet har forskningsetiske vurderinger handlet om å balansere behovet for kunnskap mot hensynet til beskyttelse av personer og miljøer som befinner seg i sårbare posisjoner. Studien omhandler et felt der flere av informantene har erfaring med alvorlige og sensitive problemstillinger, blant annet grov utnytting i arbeidslivet, usikker oppholdsstatus, økonomisk sårbarhet og manglende tilgang til rettigheter og bistand.

Mange av temaene vi undersøker, handler om personer i sårbare livssituasjoner, og i enkelte tilfeller også om forhold som kan ha rettslige eller økonomiske konsekvenser for dem det gjelder. Dette har gjort det nødvendig å legge stor vekt på frivillighet, informasjon, konfidensialitet og varsomhet i behandlingen av data. Prosjektet er gjennomgått av Sikt, som er Fafos personvernombud for forskning, og tilrådd gjennomført. Datamaterialet er behandlet etter gjeldende forskningsetiske regler og personvernlovgivning, og kun forskerne i prosjektet har hatt tilgang til selve datamaterialet. Alle informantene som har bidratt gjennom person- eller fokusgruppeintervju fikk informasjon om prosjektet på forhånd, der vi også beskrev hvordan personopplysningene ville bli behandlet, og om deres rettigheter, herunder rett til innsyn, retting og sletting.

I denne studien har hensynet til anonymitet og gjenkjennerbarhet vært særlig viktig. Fellet er relativt lite, og mange aktører kjenner hverandre eller kjenner til konkrete saker. Selv når navn og direkte identifiserende opplysninger fjernes, kan kombinasjoner av opplysninger om sektor, rolle, geografi eller saksforhold gjøre det mulig å kjenne igjen enkeltpersoner eller saker. I arbeidet med analysen og framstillingen har vi derfor vært varsomme med hvilke opplysninger som tas med, og hvordan eksempler og sitater presenteres. I noen tilfeller er detaljer utelatt, generalisert eller endret for å redusere risikoen for identifisering, uten at dette endrer det analytiske innholdet.

Dette hensynet gjelder ikke bare personer som kan ha vært utsatt for utnytting, men også ansatte i hjelpetiltak, offentlige etater, tilsynsmyndigheter og andre profesjonelle aktører. Flere av disse uttaler seg om krevende grensedragninger, vurderinger og samarbeidsrelasjoner. Også her har det vært viktig å sikre at deltakelse i studien ikke skal kunne få negative konsekvenser for enkeltpersoner.

Prosjektet reiser i tillegg spørsmål om representasjon og språkbruk. Begreper som «offer», «sårbarhet» og «utnytting» er ikke nøytrale, men inngår i institusjonelle, juridiske og politiske forståelser av feltet. I analysen har vi derfor lagt vekt på å beskrive situasjoner og relasjoner så presist som mulig og å unngå kategoriseringer som kan virke

unødvendig stigmatiserende eller som forenkler komplekse erfaringer. Samtidig har det vært viktig å synliggjøre de strukturelle og institusjonelle forholdene som kan bidra til at mennesker settes i eller holdes fast i utnyttende situasjoner.

3 Omfang av arbeidsforhold i risikozonen

Dette kapitlet presenterer resultater fra registeranalysen av arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttning. Analysene gir ikke mål på faktisk utnyttning – det lar seg ikke gjøre med registerdata alene. Det de gir, er systematiske anslag på hvor mange arbeidsforhold som befinner seg i den delen av arbeidsmarkedet der risikoen for utnyttning antas å være forhøyet, og hvordan dette bildet utvikler seg over tid. Indikatoren kan avdekke om risikogruppen vokser eller krymper, hvilke deler av arbeidsmarkedet som driver utviklingen, og om endringene skyldes at markedet i seg selv ekspanderer eller at sårbare arbeidstakere i økende grad konsentreres i de mest utsatte yrkene.

3.1 Definisjon av risikofaktorer ved arbeidsforhold

Vi definerer tre risikofaktorer knyttet til egenskaper ved yrket: a) yrket er innenfor en risikobranch, b) yrket har ingen formelle kompetansekrav og c) yrket har en høy andel innvandrere (over 40 prosent). Alle yrker som oppfyller minst én av disse faktorene utgjør det vi kaller *det relevante arbeidsmarkedet* – den delen av arbeidsmarkedet der utnyttning kan forekomme. Et arbeidsforhold vurderes som forbundet med forhøyet risiko for utnyttelse når jobben oppfyller én eller flere risikofaktorer samtidig som den ansatte har kjennetegn knyttet til sårbarhet for utnyttning. Ettersom det ikke er opplagt hvor mange risikofaktorer som bør kreves oppfylt for at risikoen skal regnes som forhøyet, presenterer vi to avgrensninger: en *vid*, der jobben oppfyller minst én risikofaktor, og en *snever*, der jobben oppfyller minst to risikofaktorer.

I begge avgrensningene legger vi til grunn at arbeidstakeren må være sårbar for at risikoen for utnyttelse er forhøyet. Vi skiller mellom to sårbarhetsnivåer. *Sårbare* arbeidstakere er personer som har innvandret fra en risikoregion.⁶ *Særlig sårbare* har i tillegg enten kort botid i Norge (under fem år) eller har d-nummer (ikke-bosatt).

Vi begynner med å ta utgangspunkt i august 2025, og alle arbeidsforhold innenfor den relevante delen av arbeidsmarkedet, altså hvor minst én risikofaktor er oppfylt. Tabell 1 viser hvordan jobbene er fordelt over antall risikofaktorer som er oppfylt og etter sårbarhetskategori. Kolonne 1 viser det totale antallet arbeidsforhold. Kolonne 2 viser antall arbeidsforhold med ikke-sårbare arbeidstakere, mens kolonne 3 viser antall arbeidsforhold der arbeidstakeren er sårbar, det vil si innvandret fra en risikoregion. Kolonne 4 viser hvor mange av disse som er *særlig* sårbare, det vil si at de i tillegg har kort botid eller d-nummer. De særlig sårbare er altså en undergruppe av de sårbare, og tallene i kolonne 4 inngår i tallene i kolonne 3.

⁶ Basert på bosatte innvandreres landbakgrunn og ikke-bosatte innvandreres statsborgerskap, nærmere beskrevet i delkapittel 2.3.

Tabell 1: Antall arbeidsforhold fordelt over antall risikofaktorer og sårbarhetsgrupper. August 2025.

	Alle jobber	Ikke-sårbar	Sårbar (totalt)	Herav særlig sårbar
En risikofaktor	277 297	210 868	66 435	25 157
To risikofaktorer	257 977	149 186	108 784	50 969
Tre risikofaktorer	100 108	38 648	61 448	24 982
Total	635 382	398 702	236 667	101 108

Tabellnote: Utvalget består av alle jobber der minst én risikofaktor er oppfylt, innenfor en avgrenset del av arbeidsmarkedet i august 2025: Privat sektor utenom finansielle institusjoner og yrkeskoder med førstesiffer 5 til 9 (STYRK08).

Tabellen viser at det er omtrent 635 000 arbeidsforhold som oppfyller minst én av de tre risikofaktorene. Et slående trekk er at det er flere arbeidsforhold som oppfyller to eller tre risikofaktorer. Over halvparten av jobbene er innenfor yrker der to eller tre risikofaktorer er oppfylt. Det er ikke tilfeldig. En viktig begrunnelse for allmenngjøring og godkjenningsordninger er nettopp at disse bransjene er preget av en høy innvanderandel som følge av EU-utvidelsene, med økt risiko for sosial dumping og utnyttelse av arbeidstakere.

I underkant av 400 000 av jobbene har ikke-sårbare arbeidstakere, som enten er norskfødte, innvandret som barn eller har bakgrunn fra land som har lignende språk og institusjoner som Norge. Dette er jobber hvor vi legger til grunn at risikoen for utnyttelse er lav og de utgjør omtrent 2/3 av jobbene i det relevante arbeidsmarkedet. Litt mer enn halvparten er jobber i yrker hvor én risikofaktor er oppfylt.

Det er blant arbeidsforholdene hvor minst én risikofaktor er oppfylt og hvor arbeidstakeren er sårbar at vi regner risikoen for utnyttelse som forhøyet (farget i tabellen). I den vide avgrensningen utgjør det omtrent 237 000 arbeidsforhold. I den snevre avgrensningen, der minst to risikofaktorer må være oppfylt, er det omtrent 170 000 arbeidsforhold. Til forskjell fra de ikke-sårbare, er de sårbare arbeidstakerne mer konsentrert i de jobbene hvor minst to risikofaktorer er oppfylt (71 prosent).

Omtrent 100 000 av arbeidsforholdene har arbeidstakere som er særlig sårbare. Altså utgjør de rett under halvparten av jobbene med forhøyet risiko for utnyttelse. Også blant disse jobber et flertall i yrker hvor minst to risikofaktorer er oppfylt (74 prosent).

Oppsummert utgjør altså arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttelse 170 000 i den snevre avgrensningen, hvor minst to risikofaktorer er oppfylt, og 237 000 arbeidsforhold i den vide avgrensningen, hvor minst én risikofaktor er oppfylt. Omtrent halvparten av disse jobbene er besatt av særlig sårbare arbeidstakere, altså personer med botid under fem år eller ikke-bosatte personer (med d-nummer).

Disse anslagene kan ikke uten videre vurderes som høye eller lave, ettersom de ikke måler faktisk utnytting, men størrelsen på et segment av arbeidsmarkedet. Det er utviklingen over tid som kan gi indikasjoner på om risikoen for utnytting på samfunnsnivå

øker eller avtar. Før vi går over til å analysere denne utviklingen, ser vi nærmere på hva som kjennetegner arbeidsforholdene med forhøyet risiko sammenlignet med det relevante arbeidsmarkedet som helhet.

3.2 Kjennetegn ved arbeidsforhold med forhøyet risiko

Videre ser vi på kjennetegn ved alle arbeidsforholdene i det relevante arbeidsmarkedet og sammenligner med jobbene med forhøyet risiko for utnyttelse, hvor arbeidstakeren er definert som sårbar. Tabell 2 oppsummerer disse kjennetegnene. Den første kolonnen viser alle jobber i denne delen av arbeidsmarkedet, det vil si alle arbeidsforhold der minst én risikofaktor er oppfylt, uavhengig av arbeidstakerens sårbarhet. De to neste kolonnene viser arbeidsforhold med forhøyet risiko, altså der arbeidstakeren i tillegg er sårbar, med henholdsvis vid avgrensning (minst én risikofaktor) og snever avgrensning (minst to risikofaktorer).

Tabell 2: Kjennetegn ved arbeidsforhold. Alle og etter forhøyet risiko. August 2025. Gjennomsnitt.

	Alle jobber	Forhøyet risiko (vid)	Forhøyet risiko (snever)
Kvinner	26 %	29 %	34 %
Alder	37	40	40
Innvandrer	43 %	100 %	100 %
D-nummer	9 %	20 %	20 %
Botid (innv.)	24	9	8
Særlig sårbar	16 %	43 %	45 %
a) Risikobrandsje	91 %	89 %	100 %
b) Lave kompetansekrav	23 %	31 %	41 %
c) Høy innv. andel	58 %	78 %	96 %
N jobber	635 369	236 667	170 232

Kjønn og alder

Menn er i flertall både i det relevante arbeidsmarkedet samlet og blant arbeidsforholdene med forhøyet risiko for utnyttelse. Samtidig øker kvinneandelen fra 29 prosent i den vide avgrensningen til 34 prosent i den snevre. Dette henger sammen med at kvinneandelen er relativt høy i yrker som oppfyller alle tre risikofaktorene, blant annet innen renhold. At en tredjedel av arbeidsforholdene med forhøyet risiko er besatt av kvinner, er verdt å merke seg. Det kvalitative materialet i kapittel 4 og 6 viser at de fleste avdekkede sakene informantene forteller om, gjelder menn i bransjer som bygg, transport og landbruk. Kvinner som utsettes for utnytting befinner seg oftere i yrker som er vanskeligere å føre tilsyn med, og det kvalitative materialet peker også på at utnyttingen av kvinner i noen tilfeller er sammenvevd med private relasjoner på måter som gjør den

vanskelig å fange opp gjennom arbeidslivsrettede kontroller. Registerdata kan ikke si noe om slike former for utnytting, men de viser at det er en betydelig gruppe sårbare kvinner i de mest risikoeksponerte delene av arbeidsmarkedet.

Gjennomsnittsalderen er også høyere i arbeidsforhold med forhøyet risiko enn i markedet samlet, 40 mot 37 år. En mulig forklaring er at norske arbeidstakere i denne delen av arbeidsmarkedet oftere er yngre og i større grad kombinerer arbeid med utdanning.

Innvandrere og botid

Samlet er 43 prosent av jobbene i det relevante arbeidsmarkedet besatt av innvandrere. Dette er høyt, og henger blant annet sammen med at høy innvandrerandel i yrket er én av risikofaktorene som brukes til å avgrense markedet. I arbeidsforhold med forhøyet risiko er samtlige arbeidstakere innvandrere, siden dette er en nødvendig betingelse i definisjonen. Videre har ni prosent av jobbene i det relevante markedet en arbeidstaker med d-nummer, mot 20 prosent blant arbeidsforholdene med forhøyet risiko.

Kort botid er ofte forbundet med svakere språkkompetanse, mindre kjennskap til rettigheter og nettverk, altså de faktorene som gjør arbeidstakere sårbare for utnytting. Gjennomsnittlig botid er klart lavere i arbeidsforhold med forhøyet risiko enn i arbeidsmarkedet samlet, åtte–ni år mot 24 år.⁷ Det er en betydelig forskjell og indikerer at arbeidsforholdene med forhøyet risiko blant annet er besatt av mange innvandrere med relativt kort botid, inkludert personer med d-nummer som er registrert som ikke-bosatte.⁸ At gjennomsnittet i arbeidsforhold med forhøyet risiko likevel er åtte–ni år, og ikke lavere, skyldes at gruppen er sammensatt. Den inkluderer både personer med svært kort botid – inkludert ikke-bosatte med d-nummer – og innvandrere som har bodd i Norge i mange år, men som fortsatt befinner seg i de mest utsatte delene av arbeidsmarkedet. Andelen særlig sårbare, altså personer med botid under fem år eller ikke-bosatte, utgjør likevel 43 prosent av arbeidsforholdene med forhøyet risiko i vid avgrensning og 45 prosent i snever avgrensning, noe som bekrefter at kort botid er et dominerende trekk i denne delen av arbeidsmarkedet.

Risikofaktorer

Tabell 2 viser videre hvordan jobbene fordeler seg på de tre risikofaktorene. Et stort flertall av jobbene er knyttet til risikobransjer (91 prosent), mens 23 prosent er i yrker uten spesifikke kompetansekrav og 58 prosent i yrker med høy innvandrerandel. At andelen i risikobransjer er så høy, gjenspeiler at dette er den bredeste av de tre faktorene og fanger opp yrker på tvers av mange kompetansenivåer innenfor de allmenngjorte bransjene og bransjene med godkjenningsordninger. Ser vi på arbeidsforholdene med forhøyet risiko – altså der arbeidstakeren i tillegg er sårbar – er andelen jobber med lave kompetansekrav og høy innvandrerandel klart høyere enn i arbeidsmarkedet samlet. I den vide avgrensningen er 31 prosent i yrker uten formelle kompetansekrav (mot 23 prosent samlet) og 78 prosent i yrker med høy innvandrerandel (mot 58 prosent samlet).

⁷ Botid er kun utregnet for arbeidstakere som er innvandrere. Botid er satt til null år for ikke-bosatte (personer med d-nummer).

⁸ Personer med d-nummer kan i prinsippet bo lenge i Norge, selv om de ikke registreres som bosatte. Det viser også en rapport om denne gruppen innvandrere (Brunovskis et al., 2025).

Dette tyder på at sårbare arbeidstakere i større grad er konsentrert i yrker som er kjennetegnet av lave kompetansekrav og høy innvandrerandel. I den snevre avgrensningen, der minst to risikofaktorer må være oppfylt, er alle jobbene i risikobrancher og nesten alle i yrker med høy innvandrerandel (96 prosent). Det er altså særlig kombinasjonen av risikobrancher og høy innvandrerandel, samt tilfellene der alle tre risikofaktorene er oppfylt, som kjennetegner arbeidsforholdene der minst to risikofaktorer er oppfylt.

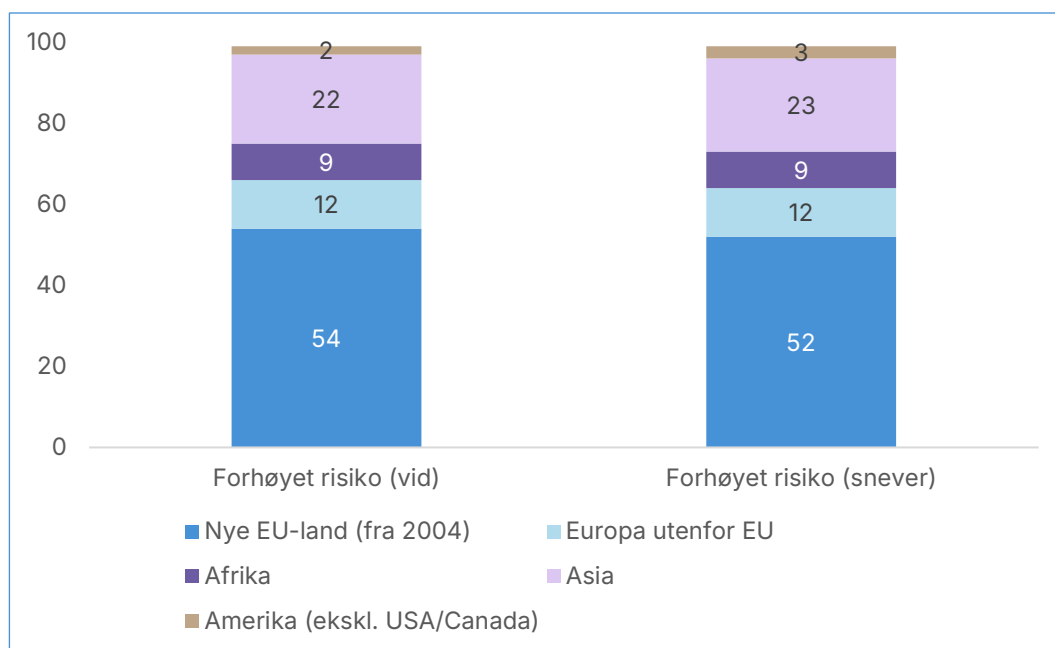
Landbakgrunn

I figur 3 har vi fordelt alle arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttelse etter landbakgrunnen til arbeidstakerne. I vid avgrensning gjelder dette alle arbeidsforhold der minst én risikofaktor er oppfylt, og arbeidstakeren er sårbar. I snevre avgrensning gjelder dette alle arbeidsforhold der minst to risikofaktorer er oppfylt, og arbeidstaker er sårbar.

Sammensetningen av landbakgrunn er tilnærmet lik i den vide og snevre avgrensningen (figur 3). I litt over halvparten av jobbene er arbeidstakerne fra de nye EU-landene⁹, mens 22–23 prosent kommer fra Asia. Arbeidstakere fra europeiske land utenfor EU utgjør tolv prosent i begge avgrensninger. Arbeidstakere fra Amerika (Canada og USA ekskludert) utgjør derimot en liten andel av jobbene med forhøyet risiko for utnyttelse. At arbeidstakere fra de nye EU-landene dominerer, gjenspeiler at arbeidsinnvandring fra disse områdene har vært den viktigste kilden til arbeidskraft i mange av risikobranchene i løpet av det siste tiåret. Det er likevel verdt å merke seg at nesten en fjerdedel har bakgrunn fra Asia, en gruppe som dels har andre innvandringsveier enn EU-borgere (for eksempel som asylsøkere eller familiegjenforente) og som kan ha andre sårbarhetsprofiler enn EU-borgere med fri bevegelse. Tredjelandsborgere som trenger oppholdstillatelse for å arbeide i Norge, er i et sterkere avhengighetsforhold til arbeidsgiver, etter som lovlig opphold kan være knyttet til et konkret arbeidstilbud. Språkbarrierer kan også være større, og gjeld opparbeidet i forbindelse med rekruttering eller reise til Norge kan gjøre det enda vanskeligere å bryte ut av et utnyttende arbeidsforhold (Brunovskis & Ødegård, 2019).

⁹ Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Estland, Latvia, Litauen, Kypros, Malta, Romania, Bulgaria og Kroatia.

Figur 3: Landbakgrunn. Arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttelse. August 2025.



3.3 Utvikling fra 2016 til 2025

Vi går nå over til å se på utviklingen over tid, ved å sammenligne august måned i årene 2016 til 2025. Ved å bruke samme referansemåned hvert år reduserer vi betydningen av sesongvariasjon, som vi skal se nærmere på senere.

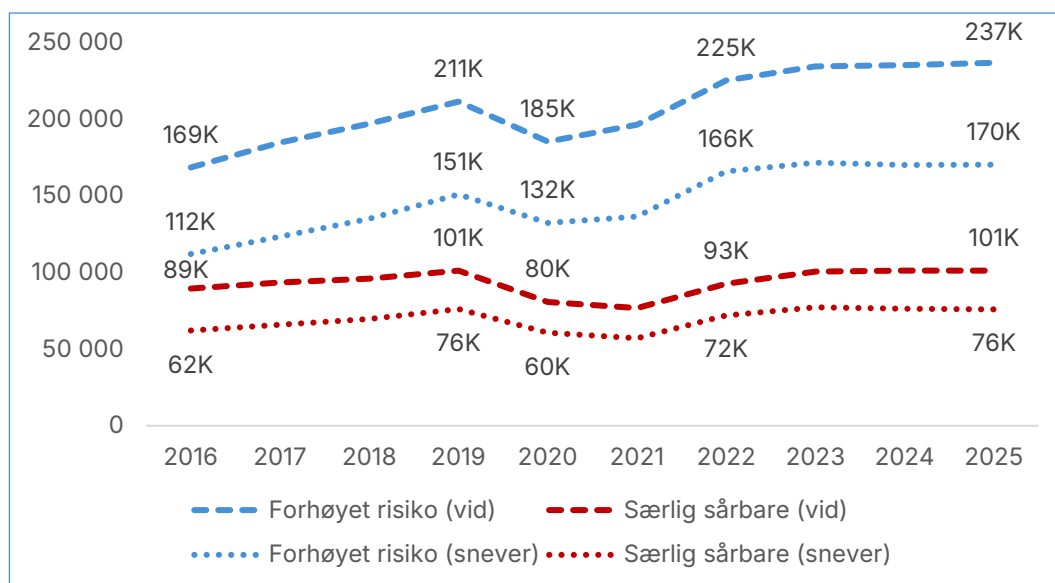
Vi begynner med å se på antall arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttelse, samt antall særlig sårbare personer, med vid og snever avgrensning, presentert i figur 4. Mellom 2016 og 2025 har antall arbeidsforhold med forhøyet risiko økt med mellom 58 000 og 68 000, avhengig av avgrensning. Det er den delen av arbeidsmarkedet der minst to risikofaktorer er oppfylt, som står for hoveddelen av veksten. Veksten har imidlertid ikke vært jevn. Fram til 2019 økte antallet tydelig, før pandemien førte til et kraftig fall i 2020 – antagelig som følge av at mange arbeidstakere med d-nummer reiste til hjemlandet, kombinert med at restriksjoner rammet flere av de berørte bransjene hardt. Etter en sterk innhenting i 2021–2022 har veksten avtatt. Med den snevre avgrensningen har antallet kun økt med om lag 4000 mellom 2022 og 2025.

Den mer moderate veksten etter 2022 kan ha flere forklaringer. Innstramningene i innleie fra bemanningsforetak i 2023 kan ha bremset veksten i deler av dette segmentet. Høyere renter har bidratt til en markert nedgang i byggeaktiviteten, en av de viktigste risikobransjene. Samtidig har tilstrømmingen av arbeidskraft fra viktige avsenderland i Sentral- og Øst-Europa avtatt etter pandemien, noe som kan henge sammen med at høy inflasjon og en svakere krone har redusert den reelle fortjenesten ved å arbeide i Norge (Bøckmann et al., 2024).

Antall arbeidsforhold med særlig sårbare arbeidstakere har økt mer moderat enn det samlede antallet arbeidsforhold med forhøyet risiko. I 2025 er nivået omtrent det samme som i 2019. Fordi det totale antallet arbeidsforhold med forhøyet risiko har økt, utgjør de særlig sårbare en mindre andel i 2025 enn i 2016. Veksten i risikogruppen er

altså i økende grad drevet av sårbare arbeidstakere med lengre botid – personer som har vært i Norge i mer enn fem år, men som fortsatt har bakgrunn fra en risikoregion og jobber i de mest utsatte delene av arbeidsmarkedet. Denne utviklingen henger sammen med at påfyllet av nyankomne sårbare har avtatt, av de samme årsakene som er beskrevet over (Böckmann et al., 2024). Når færre nyankomne kommer til, vil gruppen sårbare over tid i større grad bestå av personer som har passert femårsgrensen. Det kan ha implikasjoner for risikobildet. Når en større andel av arbeidstakerne i dette segmentet har hatt tid til å opparbeide seg språkkunnskaper, nettverk og kjennskap til rettigheter, og nyankomne i større grad møter kollegaer med erfaring fra norsk arbeidsliv, kan det i seg selv bidra til å dempe risikoen for utnyttning.

Figur 4: Antall arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttelse. Utvikling 2016–2025.



Videre skal vi se nærmere på veksten i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttelse. Denne veksten kan dekomponeres i to bidrag: *markedsvekst*, som viser hvor mye av endringen som skyldes at det generelt blir flere eller færre jobber i yrker og bransjer der risikofaktorene er til stede, og *sårbarhetsvekst*, som viser hvor mye av endringen som skyldes at andelen sårbare arbeidstakere i dette markedet øker eller avtar. De to komponentene er ikke uavhengige av hverandre – vekst i markedet kan i seg selv trekke sårbare arbeidstakere til disse jobbene, og en nedgang kan føre til at sårbare i større grad blir igjen når andre slutter. Dekomponeringen er derfor et beskrivende verktøy som viser *hva* som driver endringer i indikatoren, ikke et kausalt rammeverk.

Verdien av å skille de to komponentene, marked og sårbarhet, ligger i at de peker mot ulike spørsmål for beslutningstakere. Markedsvekst er i stor grad konjunkturdrevet – når det går godt i en bransje, skapes det flere jobber, og noen av disse går til sårbare arbeidstakere. Det øker antallet jobber med forhøyet risiko uten at det nødvendigvis har skjedd noe nytt med hvem som ansettes eller hvordan de behandles. Samtidig kan oppgangsperioder tiltrekke nye aktører i bransjen, noe som igjen kan øke risikoen for useriøs drift og utnyttning. Sårbarhetsvekst kan være mer eller mindre avhengig av konjunktur. Hvis sårbarhetsvekst vedvarer å øke over flere perioder, kan det være et signal om at noe strukturelt endrer seg – for eksempel nye innvandringsstrømmer eller endrede

rekrutteringsmønstre i utsatte bransjer. Når konsentrasjonen av slike arbeidstakere øker, endrer det også dynamikken på arbeidsplassene – det blir færre kollegaer som kan formidle kunnskap om rettigheter, og arbeidsgivere som ønsker å utnytte arbeidstakere møter mindre motstand.

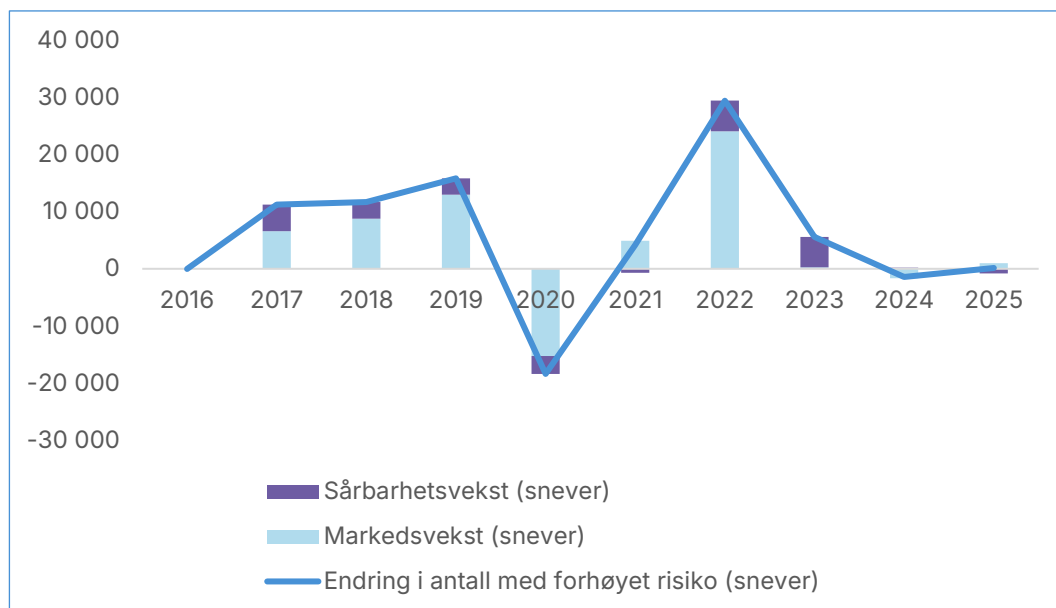
Vi dekomponerer nå veksten over tid i bidrag fra markeds- og sårbarhetsvekst, med hovedvekt på den snevre avgrensningen, altså hvor minst to risikofaktorer er oppfylt, og arbeidstakeren er sårbar. Som vist over er det denne delen av arbeidsmarkedet som driver det meste av utviklingen. Tilsvarende figurer med den vide avgrensningen finnes i vedlegg V.2.

Figur 5 viser årlig vekst i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttelse (Panel A), og samlet vekst fra år 2016 (Panel B). Fram til koronapandemien i 2020 økte antallet arbeidsforhold med forhøyet risiko med mellom 10 000 og 15 000 per år. Både markedsvekst og økt konsentrasjon av sårbare bidro til denne veksten, men markedsvekst sto for den største delen. I 2020 falt antallet kraftig, med en nedgang på om lag 18 000 arbeidsforhold. Nedgangen var nesten utelukkende drevet av at markedet krympet – andelen sårbare endret seg lite. I 2021 var veksten moderat, mens 2022 skiller seg ut med en svært sterk oppgang på om lag 28 000 arbeidsforhold. Her bidro begge komponenter betydelig. Markedet vokste raskt tilbake etter pandemien, og andelen sårbare økte igjen. De to siste årene i tidsserien (2023–2025) viser en markant utflating, med årlig vekst nær null.

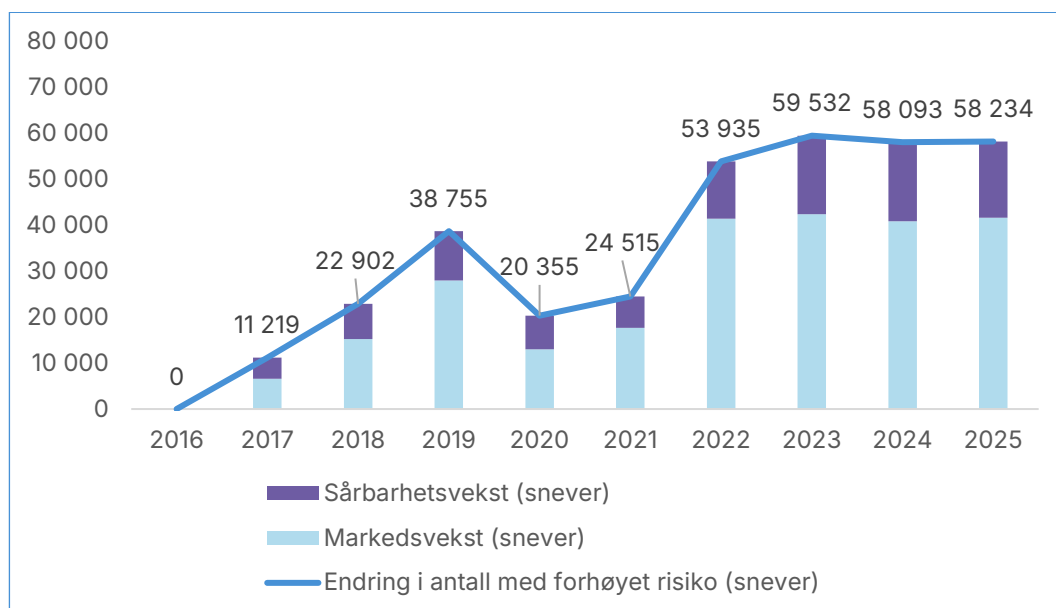
Panel B viser at over hele tiårsperioden kan omtrent 70 prosent av den samlede veksten på 58 000 arbeidsforhold tilskrives markedsvekst, mens 30 prosent skyldes at andelen sårbare også har økt (fra 30 til 37 prosent). De to komponentene peker mot ulike typer tiltak. At markedet vokser betyr at flere jobber befinner seg i den delen av arbeidsmarkedet der risikoen for utnyttelse er forhøyet, og oppgangsperioder trekker erfaringsmessig med seg flere useriøse aktører. Dette tilsier at bransjerettede tiltak – som tilsynskapitet – bør dimensjoneres i takt med markedets størrelse. At andelen sårbare har steget med sju prosentpoeng over ti år betyr at risikoeksponerte yrker i økende grad bemannes av arbeidstakere med mer begrenset kjennskap til det norske regelverket og svakere nettverk.

Figur 5: Vekst og dekomponering av antall jobber med forhøyet risiko for utnyttelse (snever avgrensning). Sårbarhetsvekst og markedsvekst. Årene 2016–2025.

Panel A: Årlig vekst.



Panel B: Samlet vekst siden 2016.

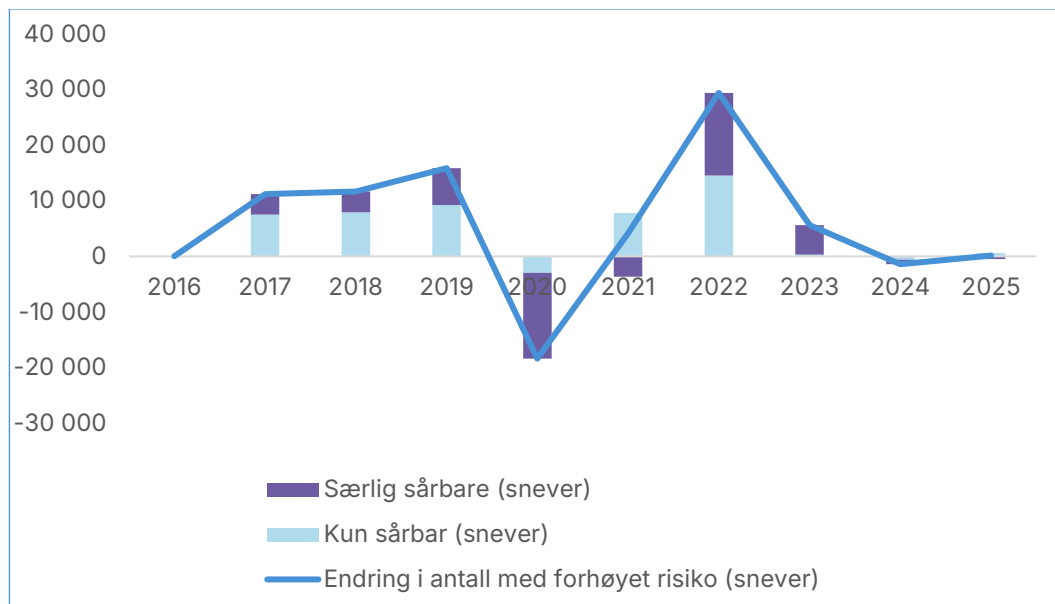


Figur 6 deler den årlige endringen i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko i to grupper: sårbare arbeidstakere med botid på minst fem år og særlig sårbare personer (kortere botid eller d-nummer). Fram til pandemien øker begge gruppene, men arbeidsforhold med sårbare med lengre botid øker med flere enn særlig sårbare.

I pandemiårene er nedgangen mest markert blant arbeidsforhold med særlig sårbare. Dette kan skyldes at mange av de ikke-bosatte med d-nummer reiste til hjemlandet og at innreiseforbud hindret nye arbeidsinnvandrere å reise inn i Norge. I 2022 øker

derimot antall arbeidsforhold med særlig sårbare igjen og står for omtrent halvparten av den totale oppgangen i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko.

Figur 6: Vekst og dekomponering av antall arbeidsforhold med forhøyet risiko. Relativt til foregående år. Kun sårbare og særlig sårbare arbeidstakere.



3.4 Sesonganalyse for 2025

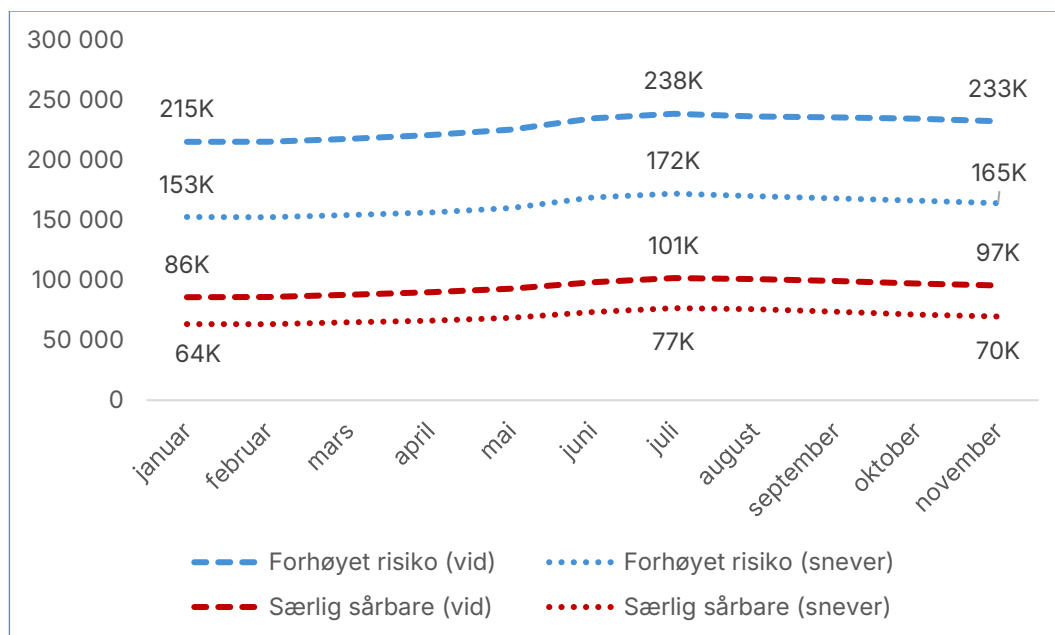
Tiårsanalysen viser den langsiktige trenden, men for tilsynsmyndigheter og andre som arbeider operativt mot utnyttning er det også viktig å vite *når* i løpet av et år risikoen er størst. Månedlige data gjør det mulig å identifisere periodene med sterkest vekst i arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttelse, som i forbindelse med sesongarbeid.

Figur 7 viser antall arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttelse, ved henholdsvis vid og snevre avgrensning, gjennom året 2025 (data for desember er ikke tilgjengelig på nåværende tidspunkt). Figuren viser også antall arbeidsforhold med særlig sårbare arbeidstakere, som altså enten har kort botid eller d-nummer, ved begge avgrensningene.

Antallet øker jevnt fra januar og når en topp i juli/august før nivået avtar noe utover høsten. Sesongvariasjonen er noe større i den snevre avgrensningen, som inkluderer blant annet yrker innenfor landbruk med lave kompetansekrav og som i stor grad utføres av arbeidsinnvandrere med kortvarig oppholdstillatelse.

Nivået i november er klart høyere enn i januar, selv etter at sommertoppen har lagt seg. Dette tyder på at det i tillegg til sesongvariasjonen foregår en underliggende vekst i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko gjennom 2025.

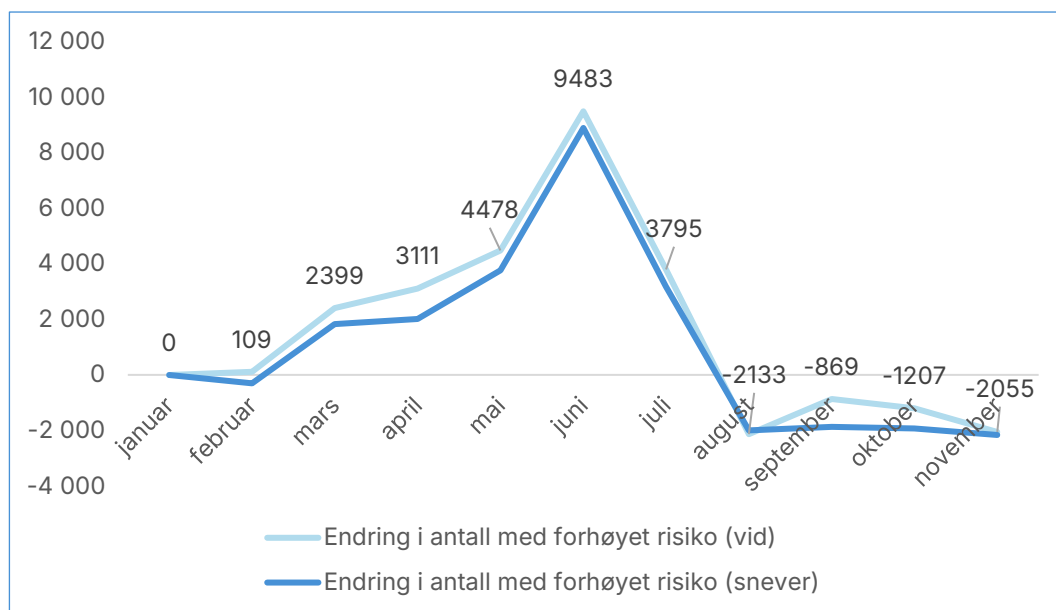
Figur 7: Antall arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttelse. Utvikling januar–november 2025.



Ved å se på den månedlige endringen framfor nivået, blir det tydeligere hvilke perioder som er preget av sterkest vekst. Dette er nyttig for tydeligere å se sesongvariasjonen og slik også avdekke perioder hvor det potensielt er økt risiko for at utnytting finner sted. Figur 8 viser endringen fra foregående måned, med vid og snever avgrensning. Antallet arbeidsforhold øker gjennom våren, med klart sterkest vekst i juni, før utviklingen snur. Fra august reduseres antallet med mellom 800 og 2000 arbeidsforhold per måned.

At utviklingen i de to avgrensningene overlapper såpass tett, betyr at den løpende endringen i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko i stor grad drives av den delen av arbeidsmarkedet der minst to risikofaktorer er oppfylt, som lavkompetanseyrker innenfor jordbruk. Yrker der kun én risikofaktor er oppfylt, som faglærte yrker innenfor bygg- og anleggsbransjen, bidrar i liten grad til svingninger gjennom året.

Figur 8: Månedlig vekst i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttelse. År 2025. Vid og snever avgrensning.



Figur 9 viser bidraget fra henholdsvis markeds- og sårbarhetsvekst til den månedlige veksten i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko. Vi benytter den snevre avgrensningen, da det er denne delen av markedet som driver sesongvariasjonen.

Dekomponeringen viser at markedsvekst er den dominerende driveren gjennom våren og sommeren. Fra april til og med juli faller samtidig andelen sårbare noe. En sannsynlig forklaring er at sesongtoppen bringer med seg et stort antall midlertidige stillinger – sommervikariater og sesongarbeid – som fylles av både sårbare og ikke-sårbare arbeidstakere, men der ikke-sårbare utgjør en relativt større andel enn ellers. Når disse stillingene forsvinner igjen fra august, går andelen sårbare tilbake til sitt mer normale nivå.

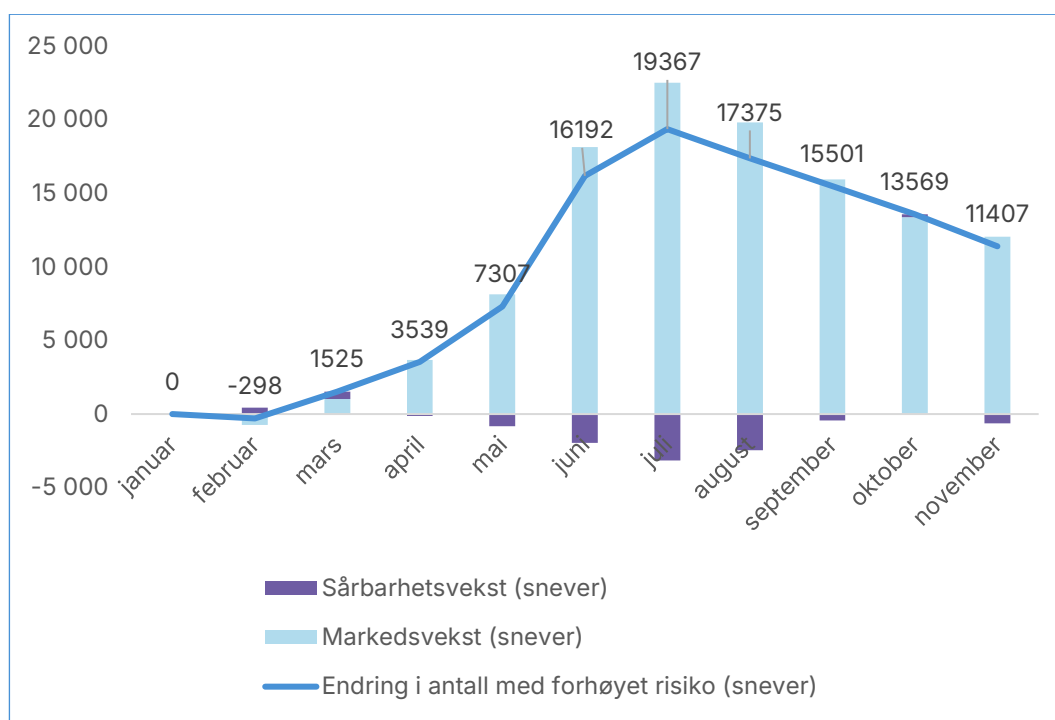
Figur 9: Dekomponering av månedlig vekst i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttelse. År 2025.



Figur 10 viser den samlede veksten i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttning (snever avgrensning), målt fra januar. Bidraget fra henholdsvis markedsvekst og sårbarhetsvekst.

Veksten viser tydelig sesongmønsteret med topp i juli (ca. 19 400 flere arbeidsforhold) og et noe lavere nivå i november (ca. 11 400 flere). Dekomponeringen viser at det er markedsvekst som driver utviklingen, mens andelen sårbare holder seg relativt stabil gjennom året. Antall sårbare arbeidstakere vokser altså i omtrent samme takt som markedet – tilstrømmingen av sårbar arbeidskraft verken løper fra eller sakker etter den generelle jobbveksten i disse bransjene.

Figur 10: Samlet vekst og dekomponering av antall jobber med forhøyet risiko for utnyttelse (snever avgrensning). Sårbarhetsvekst og markedsvekst. Referansemåned januar 2025.



3.5 Oppsummering

Dette kapitlet gir en systematisk gjennomgang av hvor mange arbeidsforhold som befinner seg i den delen av arbeidsmarkedet der risikoen for utnyttelse antas å være forhøyet, og hvordan dette bildet har utviklet seg over tid. I august 2025 var det mellom 170 000 og 237 000 slike arbeidsforhold, avhengig av avgrensning. Over halvparten av arbeidsforholdene er besatt av personer med bakgrunn fra de nye EU-landene og litt under halvparten er besatt av særlig sårbare arbeidstakere, det vil si personer med kort botid eller d-nummer.

I et tiårsperspektiv har antall arbeidsforhold med forhøyet risiko økt med mellom 58 000 og 68 000. Det er et resultat av at det har blitt flere jobber innenfor yrker som kan knyttes til risikobrancher, har lave kompetansekrav eller høy innvanderandel, samtidig som andelen sårbare arbeidstakere har økt – fra 30 til 37 prosent i det relevante arbeidsmarkedet.

Når markedet vokser, øker også tilstrømmingen av nye aktører, noe som erfaringsmessig er forbundet med økt innslag av useriøs drift og utnyttning. Når konsentrasjonen av sårbare samtidig øker, svekkes et viktig forsvar mot utnyttning: at kollegaer med mer kunnskap om og erfaring med det norske arbeidslivssystemet kan dele denne kunnskapen og hjelpe mer sårbare arbeidstakere.

Veksten i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko har avtatt etter 2022, noe som kan henge sammen med både lavere økonomisk aktivitet i bransjene hvor disse jobbene befinner seg, som i byggenæringen, men også redusert tilstrømning av arbeidskraft fra blant annet Sentral- og Øst-Europa. Utviklingen er altså ikke en enveis trend, men påvirkes av konjunkturer og skiftende migrasjonsstrømmer.

Metodikken er utformet slik at den kan gjentas – og utvides – med relativt enkle midler. Ved å oppdatere analysen jevnlig kan man følge med på om risikogruppen vokser eller krymper, hva som driver endringene, og om det er tegn til strukturelle skift i sammensetningen av arbeidstakere i den mest utsatte delen av arbeidsmarkedet.

4 Hvem blir utnyttet og hva holder dem fast?

I dette kapittelet systematiserer vi hva våre informanter forteller om sine erfaringer på følgende punkter:

- Hva kjennetegner personer som befinner seg i gråsonen mellom sosial dumping og menneskehandel til tvangsarbeid?
- Hvilke faktorer gjør arbeidstakere mer sårbare for utnyttelse i denne gråsonen?
- Hvilke strukturelle og personlige hindre gjør det vanskelig for arbeidstakere å avslutte utnyttende arbeidsforhold?

Datamaterialet viser at arbeidstakere som utnyttes i gråsonen mellom sosial dumping og menneskehandel til tvangsarbeid ikke utgjør en ensartet gruppe. Tvert imot spenner de fra svært marginaliserte personer til ressurssterke fagarbeidere. Felles for mange er begrenset kunnskap om arbeidstakerrettigheter og norske forhold, svake norskferdigheter og avhengighet av arbeidsgiver eller en mellommann/tilrettelegger.

Hva de møter i Norge framstår i flere tilfeller som viktigere enn «hva de har med seg» fra hjemlandet. Strukturelle forhold, som usikker oppholdsstatus, gjeld, bolig knyttet til arbeid og mangel på alternative nettverk, bidrar til at arbeidstakere kan ha begrensede reelle muligheter til å avslutte utnyttende arbeidsforhold. For noen er alternativet til å godta lav lønn og dårlige kår at de ikke får noen inntekt i det hele tatt. Tanken på å kreve sin rett overfor arbeidsgiver er derfor fjern (Brunovskis & Ødegård, 2022).

Kjente former for utnyttning er svært lav lønn og/eller lønnsstyreri, lange arbeidsdager, dårlige HMS-forhold, manglende HMS-opplæring og dårlige boforhold tilbudt av oppdrags- eller arbeidsgiver. En annen gjennomgående bekymring er knyttet til ID-tyveri som en del av utnyttingsforholdet, misbruk av personer til å opprette selskaper (enkelt-personforetak) eller til å bedrive hvitvasking av penger.

Arbeidstakere som befinner seg i utnyttingssituasjoner er sjelden fagorganisert. I tillegg kommer hindringer som manglende tilgang til advokathjelp og at det tar lang tid å få en sak behandlet.

4.1 Hvem blir utnyttet?

Når vi snakker om personer som befinner seg i gråsonen mellom sosial dumping og menneskehandel, er bildet sammensatt. Det finnes ikke én typisk profil. Arbeidstakerne har ulike landbakgrunn, ulike ressurser og er i ulike livssituasjoner. Menn og kvinner er dessuten ofte i forskjellige bransjer, noe som igjen påvirker hvordan utnyttingen arter seg og hvor synlig den blir for myndigheter og hjelpeapparat.

Landbakgrunn og bransjer

Selv om arbeidstakerne kommer fra mange forskjellige land, så er det i vårt materiale noen geografiske hovedgrupper. Informantene beskriver særlig saker som gjelder arbeidstakere fra Sentral- og Øst-Europa, Øst-Asia og Sør-Amerika. Disse gruppene er knyttet til ulike deler av arbeidsmarkedet.

Registeranalysene viste at det også er arbeidstakere fra afrikanske land som utgjør ni prosent av de som er i arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttelse. Denne gruppen er knapt nevnt i vårt kvalitative materiale. Det er usikkert hva som er forklaringen på dette. En årsak kan være at disse arbeidstakerne befinner seg i bransjer eller på arbeidsplasser som ikke har vært gjenstand for tilsyn, at nasjonalitetene ikke er avdekket eller at en eventuell utnyttning ikke har blitt ansett som grov. Videre kan det være få med afrikansk bakgrunn som søker hjelp hos ideelle organisasjoner.

En betydelig andel av sakene som omtales i intervjuene gjelder arbeidstakere fra sentral- og østeuropeiske land. Informantene nevner blant annet Romania og Polen. Disse arbeidstakerne beskrives ofte i tilknytning til sektorer som bygg og anlegg, landbruk og andre mannsdominerte deler av arbeidsmarkedet, og innvandringen er ofte basert på stor etterspørsel etter arbeidskraft.

De fleste som kommer, er EØS-borgere og kan dermed fritt ta arbeid i Norge, basert på det indre markedets regler om fri bevegelse av arbeidskraft. Når vi ofte hører om personer fra EØS-land blant dem som blir utnyttet, kan det være på grunn av at det er svært mange arbeidstakere fra disse landene i Norge.

Arbeidstakere fra tredjeland (land utenfor EØS-området) må ha oppholdstillatelse til arbeid for å kunne jobbe i Norge, enten som faglært arbeidskraft eller sesongarbeider. Tredjelandsborgere kan dessuten bli utstasjonert (gjennom regelverket for fri bevegelse av tjenester), for eksempel til Norge, via et annet EØS-land. Utstasjonering er særlig utbredt innenfor byggebransjen.

Tredjelandsborgere kan være fra europeiske land som ikke er EU-medlemmer, der arbeidstakere fra Moldova og Albania nevnes av våre informanter. Avhengigheten til arbeidsgiver skyldes blant annet at vilkår for oppholdstillatelse til arbeid er knyttet til en bestemt arbeidsgiver. Sesongarbeidere fra tredjeland som jobber i landbruket, kommer ofte fra Asia, og mange er fra Vietnam og Filippinene. De kan være enda mer utsatt fordi de ofte også er avhengig av at arbeidsgiver sørger for bolig. I intervjuene knyttes arbeidstakere fra disse landene også til andre bransjer, som hotell, restaurant og neglesalonger.

I noen saker beskrives også arbeid i mer uformelle, skjulte eller ulovlige deler av økonomien. En informant viste for eksempel til en sak der vietnamesiske arbeidstakere først hadde vært tilknyttet arbeid på en gård, før situasjonen utviklet seg til å omfatte arbeid i cannabisproduksjon.

Materialet inneholder også saker som gjelder personer fra søramerikanske land, som Colombia, Honduras og Chile. Disse sakene knyttes særlig til servicebransjen.

Sårbare personer og livsutfordringer

Flere informanter i hjelpetiltak i ideelle organisasjoner beskriver saker med personer med begrensede ressurser og få alternativer i hjemlandet. De drar fra livssituasjoner preget av fattigdom, utrygghet og ustabile leveforhold. Utvandring framstår som nødvendig for å forbedre egen og/eller familiens situasjon. I noen av intervjuene trekkes det for eksempel fram arbeidstakere som har pådratt seg betydelig gjeld for å komme til Europa. Dette gjelder blant annet vietnamesiske arbeidstakere, som på grunn av

gjeldsforpliktelser opplever et betydelig press for å tjene penger etter ankomst i Norge. I slike situasjoner kan økonomiske forpliktelser overfor familie eller kreditorer gjøre det vanskelig å trekke seg ut av arbeidsforholdet, selv når vilkårene viser seg å være svært krevende.

Intervjuene viser samtidig at mange arbeidstakere havner i mer sårbare situasjoner enn stund etter ankomst til Norge enn de nødvendigvis var i da de kom. De kan oppleve å gradvis få færre alternativer, for eksempel etter å ha mistet arbeid, bolig eller oppholdsgrunnlag. Når arbeid og inntekt faller bort, kan nye jobber med dårlige eller uavklarte vilkår framstå som det eneste alternativet. Alternativt at arbeidstakeren selv begår lovbrudd. Usikkerhet knyttet til oppholdsstatus (for tredjelandsborgere) bidrar også til å forsterke sårbarheten.

Flere informanter beskriver situasjoner der personer har reist etter råd fra mellommenn eller bekjente, at de kan ha (for) stor tillit til personer som formidler arbeidet og uten å ha en klar plan om hva de skal gjøre dersom forholdene blir annerledes enn forventet. Dette illustrerer hvordan sårbarhet for utnyttelse ikke bare handler om individuelle forutsetninger. En ansatt i ideell sektor erfarte at personer med lite eller ingen utdanning ofte ble mer avhengige av andre og etter hennes syn noen ganger kunne ha litt for stor tillit til informasjon de fikk av ikke spesielt nære kjente.

[De som kanskje er spesielt utsatt] er de som ikke har høyere utdanning. Jeg har inntrykk av at de som har høyere utdanning, at de oftere lager seg en plan B og kanskje tar noen forholdsregler, mens noen andre kanskje reiser litt med «hodet først».

Saker med veldig sårbare personer kan ligge ganske tett opp mot menneskehandel. Dette skyldes særlig at det å utnytte en sårbar stilling er et viktig kriterium for å vurdere tvangselementet i situasjonen, som vi var inne på i kapittel 1. Dette betyr at om en person er særlig sårbar, kan det også være mindre relevant om det har vært for eksempel trusler eller innskrenkninger av bevegelsesfrihet. I flere av intervjuene våre stilles det spørsmål ved om sårbarhet belyses godt nok i saker om utnyttning i arbeidslivet.

Flere informanter peker også på at personer som blir utnyttet ikke alltid befinner seg i en særlig sårbar situasjon i utgangspunktet, men at sårbarheten kan bli forsterket etter at de kommer til Norge. I noen tilfeller kan arbeidstakerne ha blitt lurt eller villedet om arbeidsforholdet de gikk inn i. Personer har kommet til Norge med forventninger om ordinært arbeid, men har seinere oppdaget at lønn, arbeidsvilkår eller arbeidsoppgaver avviker betydelig fra det som var avtalt. Enkelte ankommer Norge med begrenset informasjon og dokumentasjon om arbeidsforholdene. De kan oppleve å få arbeidskontrakter på et språk de ikke forstår, og flere fortalte at det var vanskelig å finne informasjon eller navigere det norske systemet hvis man verken snakker norsk eller engelsk.

Nye grupper, personer med utdanning og ambisjoner

Selv om sosialt utenforskap er en betydelig risikofaktor, er det ikke slik at utnyttning bare rammer de mest marginaliserte. Dette er et trekk som er litt annerledes enn det bildet vi er blitt presentert for i tidligere studier hvor sårbarheten til de utnyttede generelt ble ansett som ganske åpenbar (Brunovskis & Ødegård, 2019, 2022). I den foreliggende

studien er vi oftere også blitt fortalt om eksempler på arbeidstakere med mer spesialisert kompetanse eller høyere utdanning som er blitt utsatt for grov utnyttning. En informant i et hjelpetiltak viser blant annet til personer som er relativt høyt utdannede eller som har spisskompetanse: Tidligere var det mange med lav fungering eller mulig utviklingshemming i tiltaket, men i dag møter de i økende grad personer med høyere utdanning, spesialisert kompetanse og evne til strategisk planlegging – særlig fra Honduras og Chile, ofte drevet ut av hjemlandet av kriminalitet eller politisk uro.

Det er flere informanter som understreker at personer som havner i utnyttende arbeidsforhold ikke nødvendigvis tilhører de mest marginaliserte gruppene i hjemlandet. I et av intervjuene beskrives for eksempel en gruppe menn fra Moldova. Dette var ikke personer fra de fattigste lagene i samfunnet. Dette var voksne menn i alderen 35–45 år. En hadde med seg kona si. De hadde tidligere jobbet sammen i et annet land og ble rekruttert til Norge gjennom en bekjent. De kom fra helt fine levekår, men hadde ambisjoner om en høyere levestandard og flere muligheter.

Det er med andre ord et bredt spekter av arbeidstakere med ulike bakgrunner, erfaringer og utgangspunkt for migrasjon som havner i utnyttingssituasjoner. Gruppen omfatter både personer som befinner seg i svært marginaliserte situasjoner og arbeidstakere som i utgangspunktet framstår som relativt ressurssterke.

Kjønn og ulike typer saker

Tre av fire arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa som har kommet til Norge i perioden 1990–2020, er menn. Om lag sju av ti arbeidsinnvandrere som har kommet fra tredjeland og øvrige EU-land, er også menn (Steinkellner, 2022). Det er store forskjeller i yrkesfordeling. Kvinner jobber i større grad i akademiske yrker, i salg og service, og renhold sammenlignet med menn (Andresen et al., 2022).

Erfaringene fra våre informanter er også at menn og kvinner i hovedsak befinner seg i ulike deler av arbeidsmarkedet, og at utnyttelsen derfor får ulike uttrykk. Samtidig er de aller fleste sakene vi har blitt fortalt om, saker som gjelder menn. Vi tror dette til dels kan ha med synlighet og informantenes kontaktflater å gjøre. Dette gjelder saker i bygg og anlegg, transport, landbruk og andre deler av det som omtales som grønn sektor., som for eksempel landbruk og gartneri. Dette er bransjer med mange arbeidsinnvandrere, som kan ha svært krevende arbeidsforhold, og som har fått stor oppmerksomhet fra tilsynsmyndigheter og fagforeninger. Arbeid i private hjem eller i mer uformelle arbeidssituasjoner kan være vanskeligere å oppdage. Dette gjelder også renhold, som ofte utføres på tider av døgnet hvor det vanligvis ikke gjennomføres tilsyn eller hvor det ikke er andre personer til stede i lokalene. Arbeidstilsynet har dessuten få muligheter til å føre tilsyn i private hjem. I tillegg kan renholderne være selvstendig næringsdrivende, gjerne tilknyttet digitale plattformer.

Våre informanter forteller om eksempler på at kvinner blir utsatt for utnyttning i hotell- og serveringsbransjen, renhold og omsorgsoppgaver i private hjem. Noen eksempler på saker befinner seg også i grenseflater mellom arbeid og vold og kontroll i nære relasjoner. Eksempler på dette er at kvinnene inngår i en relasjon med de som utnytter dem,

eller at de hjelper eller blir presset til å hjelpe en kjæreste, ektefelle eller et familiemedlem. Dette kan føre til at kvinner i «usynlige» yrker havner i en blindsoner.

I tillegg fortelles det om saker der både mann og kone utnyttes i ulike roller, eksempelvis mannen i bilvask og kona i private omsorgsoppgaver. Dette illustrerer hvordan utnyttelse kan foregå parallelt i ulike deler av arbeidsmarkedet, men med ulike former for arbeid og kontroll. Samlet sett viser materialet at kjønn ikke bare handler om hvem som blir utnyttet, men også om hvor i arbeidsmarkedet utnyttelsen finner sted.

Samlet viser intervjumaterialet at risiko for utnyttelse i arbeidslivet sjelden kan forklares gjennom én enkelt faktor. Snarere oppstår den ofte gjennom samspill mellom ulike forhold knyttet til migrasjon, arbeidssituasjon, økonomiske forpliktelser og tilgang til informasjon, sosiale nettverk og støtte.

4.2 Barrierer for å avslutte utnyttende arbeidsforhold

Vår intervjuer viser at utnyttede arbeidstakere ikke nødvendigvis forblir i arbeidsforholdet fordi de aksepterer situasjonen eller mangler vilje til å bryte ut. Snarere opplever mange handlingsrommet sitt som svært begrenset. Flere faktorer kan bidra til at arbeidstakere blir værende i utnyttende situasjoner over tid. De handler både om økonomiske bindinger, relasjoner til arbeidsgiver eller mellomledd, og om opplevelsen av å ha realistiske alternativer.

Et gjennomgående trekk, ifølge våre informanter, er også språk- og informasjonsbarrierer. Mange av arbeidstakerne snakker verken norsk eller har gode engelskkunnskaper. Manglende kunnskap om hvordan arbeidsforhold skal dokumenteres, eller hvor man kan henvende seg ved problemer, gjør at mange arbeidstakere i praksis blir avhengige av informasjon fra arbeidsgiver, kollegaer eller personer i eget miljø. Mange utenlandske arbeidstakere har et begrenset nettverk i Norge, og for noen er arbeidsgiver eller en mellommann fra eget miljø den eneste kontaktflaten inn i det norske samfunnet. Frykt og usikkerhet kan dessuten gjøre at arbeidstakerne unngår kontakt med myndighetene. Disse hindringene oppsummeres nedenfor.

Håp om å få utbetalt lønn eller at situasjonen bedres

Det fortelles fra flere informanter at arbeidstakere blir værende fordi de håper å få utbetalt forsinket eller manglende lønn, eller at situasjonen skal bedres. I slike situasjoner kan arbeidstakerne oppfatte problemene som midlertidige eller som noe som vil bli løst dersom de fortsetter å arbeide. Dette kan bidra til at utnyttende situasjoner varer over lang tid før arbeidstakerne eventuelt søker hjelp eller forlater arbeidsforholdet.

Tette relasjoner til arbeidsgivere eller mellomledd

Relasjonelle bånd til arbeidsgiver eller personer som har formidlet arbeidet, kan spille en viktig rolle. I flere saker har arbeidstakere blitt rekruttert gjennom bekjente, personer fra samme lokalmiljø eller andre med tilknytning til eget nettverk. En informant i politiet sier det på denne måten:

Disse miljøene kan være ganske gjennomsiktede – små samfunn med tett kontakt og høy grad av sosial kontroll. Det gjør det ekstra vanskelig for enkeltpersoner å snakke med politiet eller andre myndigheter.

Det kan skape forventninger om lojalitet eller tillit, og gjøre det vanskeligere å utfordre arbeidsgiveren eller bryte ut av arbeidsforholdet. For noen kan også avhengighet av personer i eget miljø bidra til at konflikter eller problemer i liten grad tas opp med utenforstående aktører.

Gjeld og økonomiske forpliktelser

Økonomiske bindinger kan også bidra til at arbeidstakere blir værende i utnyttende arbeidsforhold. I noen av sakene har arbeidstakere tatt opp betydelig gjeld for å finansiere reisen til Norge. Slike økonomiske forpliktelser kan gjøre det vanskelig å avslutte et arbeidsforhold uten å ha et alternativt inntektsgrunnlag. Enkelte arbeidstakere opplever at de ikke har råd til å slutte, selv når arbeidsforholdene er svært dårlige. I noen tilfeller beskrives situasjoner der arbeidstakerne befinner seg i så fastlåste økonomiske situasjoner at forholdene nærmer seg det som kan karakteriseres som menneskehandel. Som en bistandsadvokat formulerte det:

Når lønn uteblir, kommer arbeidstakerne raskt i en «survival mode», der tilgang på tid, ressurser og informasjon forsvinner. Flere lever på kreditt og står uten handlekraft for å navigere i systemet.

Mangler på alternativer og frykt for konsekvenser

Flere informanter peker også på at arbeidstakere ofte opplever å ha få realistiske alternativer dersom de forlater arbeidet. Språkbarrierer, begrenset nettverk og usikkerhet knyttet til oppholdsstatus kan gjøre det vanskelig å finne nytt arbeid eller orientere seg i det norske arbeidsmarkedet. Informanter beskriver blant annet situasjoner der personer venter på behandling av oppholdssøknader og i mellomtiden lever på svært begrensede økonomiske ytelser. I slike situasjoner kan arbeidstakere oppleve at de har få reelle alternativer. Det kan også være tilfeller hvor de selv har begått lovbrudd i forbindelse med innvandringen, som for eksempel bruk av falske dokumenter, og frykter derfor kontakt med myndighetene.

I flere saker er frykten ikke bare knyttet til en generell usikkerhet, men til konkrete represalier fra arbeidsgiver eller mellomledd. Når bolig, arbeid og oppholdsgrunnlag er tett sammenvevd, kan arbeidsgiver bruke trussel om utkastelse, politianmeldelse eller tap av arbeid som et middel til å holde arbeidstakeren i situasjonen. En av de ansatte ved en frivillig organisasjon fortalte for eksempel om et tilfelle ble arbeidstakere som krevde utestående lønn, ble møtt med at arbeidsgiveren tilkalte politiet og hevdet at de oppholdt seg ulovlig i boligen de bodde i.

Og de hadde jobbet i flere måneder, fikk noen små penger ... Bodde i et hus langt unna. Det var noen hoteller som de hadde drevet og pusset opp badene på. Han hadde innkalt politiet på et tidspunkt, fordi de begynte å spørre mer og mer etter penger. Så

innkalte han politiet og sa at de okkuperte det huset de egentlig ikke hadde lov å bo der, og sånn.

Slike situasjoner illustrerer hvordan avhengighetsrelasjonen til arbeidsgiver kan forsterkes gjennom kontroll over helt grunnleggende livsbetingelser, og hvordan frykt for represalier kan bli en sentral barriere. Arbeidstakerne kan risikere å miste både bolig og arbeidstillatelse dersom de tar kontakt med myndighetene eller forlater arbeidsforholdet. I flere saker er bolig knyttet til arbeidsforholdet, som for eksempel i landbruket. Tidligere forskning har også vist at bolig knyttet til arbeid kan virke isolerende og begrense kontakt med lokalsamfunn og hjelpeapparat (Scott & Visser, 2022).

Begrenset informasjonsutveksling mellom arbeidstakerne

Informasjon fra våre intervjuer tyder på at arbeidstakere i begrenset grad diskuterer dårlige arbeidsforhold med hverandre. I et av intervjuene beskrives for eksempel en situasjon der arbeidstakerne først etter svært lang tid begynte å snakke sammen om at arbeidsforholdene ikke var akseptable.

Manglende erfaringsdeling mellom kollegaer kan bidra til at arbeidstakere i større grad oppfatter problemene som individuelle, heller enn som uttrykk for systematisk utnyttelse. Dette kan igjen forsinke prosesser der arbeidstakere søker hjelp eller forsøker å endre situasjonen.

Vil ikke innta offerrollen

Mange menn i arbeidslivssaker «vil bare jobbe» og oppfatter ikke forholdene som kriminalitet. De har ofte kommet til Norge med et sterkt ønske om å skape seg et bedre liv. De strekker seg ganske langt dersom arbeidsgiver framstår som «snill», det vil si behandler dem med respekt. En bistandsadvokat beskriver det på denne måten:

Mange som utsettes for utnyttning identifiserer seg ikke som ofre, særlig menn. De ønsker å jobbe og opplever offerrollen som krenkende eller lite treffende.

Terskelen for hva som anses som utnyttning kan dessuten være høy, særlig hos personer fra land med lavere standarder i arbeidslivet.

5 Hvem utnytter og hvordan foregår det?

I dette kapittelet ser vi nærmere på problemstillingene som er knyttet til hvem som utnytter utenlandsk arbeidskraft, og hvilke former utnyttingen kan ta.

Tidligere forskning har vist at utenlandsk arbeidskraft ofte utnyttes i såkalte semilegale næringsvirksomheter. Det vil si at det opprettes lovlige firmaer som i tillegg til lovlig virksomhet ansetter arbeidstakere som jobber svart (Jahnsen, 2014). Ifølge informanter i Arbeidstilsynet er arbeidsgivere med en slik legal «front» en av tre typiske grupper av utnyttende arbeidsgivere. De to andre typiske gruppene er a) bevisste kriminelle aktører og b) arbeidsgivere som mangler kunnskap og norskkompetanse. Det er imidlertid ingen vanntette skott mellom seriøse og useriøse arbeids- og oppdragsgivere. Berøringspunkter kan for eksempel forekomme i lange kontraktskjeder med uklare ansvarsforhold og mangel på kontroll over hvem som utfører jobben. Dette kan føre til ansvarspulverisering. Det er særlig aktuelt innenfor varetransport.

Ifølge Økokrim er det de delene av arbeidsmarkedet som har lave etableringskostnader og høy andel ufaglært arbeidskraft som er særlig utsatt for arbeidslivskriminalitet.¹⁰ Fra tidligere er det også kjent at type tilknytning til arbeidslivet – for eksempel midlertidige ansettelser, sesongarbeid eller at man jobber som selvstendig oppdragstaker – er noe som kan øke risikoen for utnyttning. Arbeidstakere kan også bli definert som selvstendige næringsdrivende selv om de i realiteten er arbeidstakere, og uten å vite om det selv. I disse delene av arbeidsmarkedet er det ikke nødvendigvis forbundet med så stor risiko å gå konkurs, og det er som regel lett å starte opp en virksomhet igjen. Dette er en måte å unndra seg økonomisk ansvar på.

Etterspørsel etter «nye» typer arbeidskraft, som følge av endringer i tjenestemarkedet, kan også spille inn. Lillevik og Tyldum (2021) peker på at mer kjøp av tjenester i private husholdninger og økt bruk av transport og budtjenester, særlig i forbindelse med netthandel, har skapt markeder der utnyttning av arbeidskraft lettere kan finne sted.

Bruk av mellommenn eller tilretteleggere er som tidligere omtalt et kjennetegn i forbindelse med utnyttning av arbeidskraft. Formidlere tar ofte betalt, og kan ende opp med å følge arbeidstakerne under oppdraget i Norge, og dermed framstå som et uformelt bindeledd mellom arbeidstakere og arbeidsgiver (NTAES, 2020). Rekruttering gjennom personlig kontakt eller familieforhold kan skape lojalitetsbånd det er vanskelig å bryte.

Ved midlertidige arbeidsopphold i Norge er det ikke uvanlig at arbeidsgiver sørger for reise til og fra hjemlandet og/eller bosted. Dette kan skape et sterkt avhengighetsforhold til arbeidsgiver. Trusler om oppsigelse gjør at arbeidstakerne ikke forteller sannheten til oppdragsgivere og/eller tilsynsmyndighetene (NTAES, 2020).

¹⁰ Arbeidslivskriminalitet – Økokrim; <https://www.okokrim.no/arbeidslivskriminalitet.548005.no.html>

5.1 Kjennetegn ved arbeids- og oppdragsgivere involvert i grov utnytting

I våre intervjuer beskrives et bredt spekter av aktører som står bak utnytting – fra småbedrifter og enkeltmannsforetak til mellommenn og bakmenn/stråmenn i transnasjonale nettverk og aktører i store underleverandørkjeder. Det nevnes også norske menn som utnytter partneres arbeidskraft i familiebedrifter, som også kan være kombinert med kontroll og/eller vold i nære relasjoner.

Blanding av norske og utenlandske arbeidsgivere

Mens det tidligere var vanlig at det var aller mest utenlandske arbeidsgivere som ble omtalt i forbindelse med utnytting, ser vi en tendens i materialet vårt til at flere forteller om norske aktører som står bak, eller som fungerer som fronter for utenlandske selskaper. Utnytting begås altså av både norske og utenlandske arbeids- og oppdragsgivere, og i mange ulike bransjer. Med andre ord, finnes det ikke én typisk «utnytter».

Det er en hel rekke landbakgrunner blant arbeids- og oppdragsgiverne som nevnes av våre informanter: Polen, Baltikum, Romania og Vietnam. Noen informanter trekker fram at det kan oppstå egne avhengighetsdynamikker når arbeidsgiver og -taker er fra samme land.

Noen arbeids- og oppdragsgivere mangler kunnskap om regelverket, og det kan være en utfordring at språkkunnskaper eller vansker med å finne relevant informasjon kan stå i veien for etterlevelse av regelverket. Det har derfor vært diskutert innenfor tilsynsvirkosomhet hvordan det kan sikres bedre etterlevelse av regelverket når arbeidsgivere for eksempel verken snakker norsk eller engelsk.

De som ikke oppfatter seg ikke som kriminelle

I tillegg er det eksempler på at arbeids- og oppdragsgivere ikke oppfatter seg selv som kriminelle. En informant i politiet forklarer:

Ofte ser ikke disse aktørene på seg selv som kriminelle. Snarere tenker de at de faktisk hjelper landsmenn, sine egne, ved å gi dem muligheten til å komme til Norge og arbeide. De bidrar til å forsørge familier og lokalsamfunn i hjemlandet. Og samtidig får de selv en økonomisk gevinst som arbeidsgiver. Det blir en slags stilltiende avtale, en gjensidig nytteforståelse, mer enn en bevisst kriminell handling i deres øyne.

Dette er en dynamikk som er kjent fra migrasjonsforskning generelt og fra menneskehandel i arbeidslivet spesielt. Det er ikke alltid de som blir definert som ofre i grove utnyttings- og menneskehandelssaker ser seg selv som utnyttet, fordi det arbeidsforholdet har en nytteverdi for dem sammenlignet med fattigdommen en del kommer fra. På samme måte kan arbeidsgiverne oppfatte at de ikke gjør noe galt, men at det er en gjensidig nytte og en frivillighet (se for eksempel Brunovskis & Ødegård, 2019).

Mer forsettlig utnytting av systemet og arbeidstakerne

Det er en opplevelse blant noen av våre informanter i politiet og tilsynsmyndighetene at en del av det som faller innunder utnytting i gråsonen kan oppleves som en del av det å drive «business» og å omgå regelverk. En av de vi intervjuet i politiet forklarte at:

Kanskje handler det også om at de ikke nødvendigvis oppfatter seg selv som kriminelle. Det skiller seg litt fra tradisjonell organisert kriminalitet – spesielt når det gjelder arbeidslivet. For mange er dette en del av det å drive virksomhet. Ta for eksempel restaurantbransjen. Vi har én sak [...], som handlet om lønnstyveri og lignende forhold. Det representerer en litt annen form for kriminalitet – som utspiller seg i gråsonene.

Ifølge våre informanter er mange arbeids- og oppdragsgiverne flinke til å tilpasse seg og endrer praksis når regelverk endres eller når tilsynsmyndighetene øker innsatsen på ulike områder. Andre gjentar mønsteret sitt: arbeidstakere som ikke får lønn, konkurs, ny oppstart, nye arbeidstakere som ikke får lønn. Dette brukes både for å unngå ansvar og etterforskning.

Det fortelles om kreative måter å utnytte arbeidstakere på, for eksempel at de registreres i A-registeret og får formelle arbeidskontrakter, men får ikke utbetalt lønnen de skal ha. Dette er bare ett eksempel på utnytting som er vanskelige å avdekke og dokumentere, fordi mye kan se ut som det tilsynelatende er i orden.

Videre kan utnyttingen av arbeidstakerne være en del av en mer omfattende kriminell virksomhet hvor virksomheten er en del av hvitvasking eller skatteunndragelse. En tilsynsansatt forteller hvordan dette kan henge sammen:

Så har vi nok andre eksempler også [...] hvor det er kriminelle nettverk som står bak, og kanskje til og med har en legitim ... De bruker inngangen til arbeidslivet som et sted å ha noe. Men da tenker vi på andre typer prioriterte brudd – det kan gå utover arbeidstakerne også. Da er det også mer sånn som hvitvasking, skattebedrageri, i tillegg, da. Hvor de bruker en legal front i form av et relativt greit selskap. Men også i de sakene vil det ofte være arbeidstakere som ikke får oppfylt de kravene de har i norsk arbeidsliv.

I sammenheng med dette observerer flere deltakere i en fokusgruppe at det er lett å etablere virksomheter i Norge og at dette kan skape et mulighetsrom for useriøse aktører som ønsker rask profitt.

Bransjer og typer virksomheter

Tidligere forskning har pekt på faktorer som innebærer en forhøyet risiko for utnytting i arbeidslivet, som lave etableringskostnader og få kompetansekrav (Brunovskis & Ødegård, 2019, 2022; Jahnsen, 2014; Ødegård & Eldring, 2016). Dette påpekes også, som nevnt innledningsvis, i Økokrims trusselvurdering. Det er videre betydelig variasjon mellom bransjer når det gjelder andel utenlandsk arbeidskraft, bedriftsstørrelse, grad av underentrepriser, bruk av innleid arbeidskraft, organisasjonsgrad og tariffavtaledekning, altså faktorer som kan anses å øke risikoen for at det også forekommer utnytting.

Risikofaktorer knyttet til organisering av arbeidet og utsatte bransjer er listet opp i tabell 3. Dette er en sammenstilling av det som har kommet fram i tidligere forskning (Ødegård & Eldring, 2016; Brunovskis & Ødegård, 2019) og som nevnes av våre informanter i dette prosjektet. Vi ser de samme mønstrene i datamaterialet i dette prosjektet som i tidligere prosjekter og rapporter, og det ser ikke ut til å være vesentlige endringer eller nye bransjer som utmerker seg i forhold til tidligere.

Tabell 3: Risikofaktorer og risikobransjer for utnyttning av arbeidstakere.

Risikofaktorer knyttet til organisering av arbeidet:	Risikobransjer:
Bransjer/virksomheter med stort innslag av ufaglært arbeidskraft og få formelle krav til kompetanse Lave etableringskostnader i bransjen Virksomheter med stort innslag av utenlandsk arbeidskraft (både fra EU/EØS-området og tredjeland) med korte opphold (ikke bosatt) Ansatt i utenlandske bedrifter Atypiske ansettelses (ikke faste ansettelses) Sesongarbeid Lange kontraktskjeder Lav organisasjonsgrad, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden Fravær av tariffavtale/allmenngjort tariffavtale Arbeid utført i private hjem	Fiskeforedling Bilpleie, dekkskift mv. Transport (varetransport og sjåførtjenester) Bygg Hotell Restaurantbransjen Renhold Landbruk og grønn sektor Bemanningsvirksomheter Massasjeinstitutter og skjønnhetspleie (inkl. neglesalonger) Steinlegging

Skjult og/eller ulovlig virksomhet, som cannabisproduksjon og prostitusjon, er ikke listet opp i denne tabellen, da vi har begrenset kunnskap om disse områdene. Vi har heller ikke mye informasjon om mulig utnyttning i private hjem, som er en viktig blindsoner i diskusjonen om utnyttning i arbeidslivet. Dette kommer vi tilbake til mot slutten av kapitlet.

Sosial dumping og arbeidslivskriminalitet forbindes ofte med små, useriøse virksomheter og enkeltmannsforetak. Omgåelser av regelverket og ansvarsfraskrivninger foregår imidlertid også i forbindelse med at seriøse virksomheter, som store entreprenørselskaper, også i offentlige prosjekter, setter ut arbeid og/eller oppdrag.

I transportbransjen fortelles det om at ansvaret skyves ned på små selskaper, mens store selskaper framstår skyldfrie. Det kan også bli uoversiktlig for arbeidstakerne dersom en virksomhet er delt opp i ulike underavdelinger fordi det kan føre til usikkerhet om hvem som har kontroll- og beslutningsmyndighet. Påseplikten er en lovpålagt plikt for den som bestiller oppdrag, om å undersøke og om nødvendig kontrollere at virksomhetene som utfører oppdraget, følger allmenngjøringsforskriftene. Reglene om informasjons- og påseplikt gjelder for både offentlige og private virksomheter. Privatpersoner har også enkelte plikter.

Store selskaper skjermes imidlertid gjennom lange underleverandørkjeder, fordi påseplikten stopper etter ett ledd, og nederste nivå blir uten reelt vern. Dette er del av en større og kompleks diskusjon om hvem som egentlig er arbeidsgiver og bør ha ansvaret

for arbeidsforholdene til de som utfører arbeidet, særlig når det gjelder en virksomhets kjernevirksomhet.

5.2 Hvordan rekrutteres arbeidstakerne?

Det er ingenting i vårt materiale i denne studien eller datamaterialet til tidligere studier om utnytting i arbeidslivet som tyder på at det er spesielle rekrutteringsmetoder eller tegn allerede ved rekrutteringen som tyder på at de vil havne i en alvorlig utnyttingssituasjon.

I de kvalitative intervjuene ba vi informantene om å fortelle om konkrete saker de kjenner til og som de mener ligger innunder gråsonebegrepet. Dette har gitt oss informasjon om 88 saker, som vi har samlet i en enkel saksbase. Her har vi tatt sikte på å få oversikt over grunnleggende trekk ved sakene. Dette inkluderer opprinnelse(land)/alder/utdanning, norskkunnskaper, beskrivelse av utnyttingsforholdet, hvordan personen ble rekruttert til arbeidsforholdet, hva som er kjent om arbeidsgiver, boforhold, hva ble utfallet av saken – ble den etterforsket, fikk personen penger, ble personen sendt ut av landet, hva slags bistand har personen fått, samt hvordan personen fikk kontakt med myndigheter eller hjelpeorganisasjon. Vi har ikke fått informasjon om alle disse punktene i alle sakene, men et tilstrekkelig overblikk til å danne oss et generelt bilde.

Arbeidstakere som ender opp i utnyttingssituasjoner er ofte rekruttert på samme måte som andre arbeidsinnvandrere. Rekruttering gjennom nettverk og familie er eksempelvis vanlig, uten at det nødvendigvis fører til utnytting av noe slag. Det samme gjelder bruk av bemanningsvirksomheter eller rekrutteringsfirmaer. I prinsippet kan risikoen for å bli utnyttet være større dersom man rekrutteres gjennom tilretteleggere/mellommenn, familie og/eller sosiale medier enn ved andre, mer ordinære, rekrutteringskanaler som formelle ansettelser. Samtidig er det ikke slik arbeidsmigrasjon vanligvis er organisert. Kjede- og nettverksmigrasjon er kjente og etablerte begreper innenfor migrasjonsforskningen, og det er et fremtredende trekk ved internasjonal migrasjon og over tid at den ofte organiseres gjennom sosiale nettverk av forskjellig art.

En særlig risikofaktor når det gjelder utnytting og som kan ha sammenheng med rekrutteringsmetoder, kan være der det er mellommenn som i stor grad står for kontakten mellom den formelle arbeidsgiveren og arbeidstakeren. Arbeidsgiverrollen kan i noen tilfeller være helt eller delvis delegert til mellommenn/tilretteleggere som styrer hvem som får jobb. Ifølge våre informanter er bruk av slike mellomledd en sentral risikofaktor. Det finnes eksempler på at slike mellommenn er del av et organisert nettverk som ordner med falske kontrakter, tar betaling for reise og beholder kontroll over bolig og transport. Disse kan selv ha etablert seg i Norge og rekrutterer arbeidstakere fra eget hjemland, og utnytter for eksempel ved å pålegge arbeidstakeren ulike trekk eller ved å rett og slett ta deler av lønnen deres. Som en informant fra en fagorganisasjon sa:

For å skjule lønnstrekk, så legger du på husleie i stedet for, men det er klart at dette er noe Arbeidstilsynet vil sette ned foten for, de har jo anledning til å sjekke boforhold, blant annet og vilkår. Det er vanlig å trekke for husleie og flybillett. Det er jo frivillig å komme inn til å jobbe. Men man kommer ofte i en veldig sårbar situasjon. Langt borte

hjemmefra og veldig få alternativer. Lite nettverk i Norge. Det er gjerne også bakmennene da eller tilretteleggere i Norge eller andre plasser som forsyner seg av lønningsposen deres.

I slike tilfeller er det ikke sikkert at arbeidstakerne en gang vet hvem som er den reelle arbeidsgiveren.

Unntaksvis er vi også blitt fortalt om andre og mer utradisjonelle rekrutteringsmetoder som har endt i utnyttingsforhold. For eksempel ble en kvinne fra Colombia lovet jobb i Norge via kontakt med en mann på Tinder (nettdatingapp). Det er lite som tyder på at dette er en veldig vanlig måte å rekruttere til utnyttingsforhold, men det er en mulig blindsoner og et særmønster for noen grupper som vi kommer tilbake til mot slutten av dette kapittelet når vi snakker om de mer «usynlige» tilfellene av utnytting innenfor det som allerede er en gråsoner.

5.3 Ulike typer utnyttingsaker

Så langt i dette kapittelet har vi fokusert på arbeids- og oppdragsgivere som utnytter, mens vi i kapittel 4 beskrev de som blir utnyttet. Det er imidlertid også interessant å se på selve utnyttingssakene og hva som skiller dem fra hverandre, og å heve blikket fra det individuelle nivået. Det er også relevant i seg selv å se på hva slags saker informantene våre tenker på når vi ber dem beskrive gråsonen, i og med at denne ikke har en klar avgrensning eller definisjon.

Som nevnt har vi samlet alle sakene vi er blitt fortalt om i intervjuene i en kvalitativ saksbase, hvor vi har sett etter mønstre i likheter og forskjeller i hvordan utnytting foregår. De 88 sakene i basen vår kan deles inn på følgende måte (kategoriene er ikke gjensidig utelukkende):

1. tilsynelatende legalitet, men ansvarspulverisering
2. avhengighet av mellommenn
3. småbedrifter: tette relasjoner og sterke avhengighetsforhold
4. «uorganisert kriminalitet» – arbeidsgivere som mister kontrollen
5. bedragerisaker – svindel av arbeidstakere
6. arbeidsutnytting blandet med annen kriminalitet
7. blindsonen i gråsonen – utnytting av kvinner

Vi beskriver disse kategoriene nærmere under.

Tilsynelatende legalitet, men ansvarspulverisering

Den første kategorien omfatter saker der utnytting finner sted innenfor arbeidsforhold som på overflaten framstår som ordnede og lovlige. Arbeidet foregår ofte i store prosjekter, og arbeidstakerne har formelle kontrakter og er knyttet til virksomheter som i utgangspunktet framstår seriøse. Samtidig er arbeidsgiveransvar og beslutningsmyndighet fragmentert gjennom lange kontraktskjeder, eksempelvis ved bruk av utenlandske selskaper, utstasjonering, bemanningsbyråer og flere ledd med underleverandører. Dette gjør det vanskelig å plassere ansvar når rettigheter ikke ivaretas, og bidrar til at utnytting kan pågå uten å bli fanget opp av ordinære kontrollmekanismer.

En rumensk arbeidstaker var utstasjonert fra et utenlandsk selskap og arbeidet på et større byggeprosjekt. Arbeidsforholdet fremsto i utgangspunktet som ryddig, og det var lite som tydet på alvorlige problemer før arbeidstakeren ble utsatt for en arbeidsulykke. Han falt gjennom en himling og flere meter ned på betonggulv, og pådro seg alvorlige skader. I etterkant av ulykken ble det avdekket at arbeidstakeren ikke var registrert som arbeidstaker, men som oppdragstaker, til tross for at arbeidet hadde klare kjennetegn ved et ordinært ansettelsesforhold. Det manglet yrkesskadeforsikring, og informanten fortalte at arbeidsgiver hadde etablert det han refererte til som en «gul fagforening»¹, som blant annet ble brukt for å muliggjøre utvidet arbeidstid. Rettigheter knyttet til sykepenger og oppfølging var ikke ivaretatt, og arbeidstakeren ble sendt tilbake til hjemlandet etter sykehusoppholdet. Før ulykken var det lite som tydet på utnyttning. Det var først gjennom møtet med helsevesen og velferdsstat at arbeidstakerens faktiske rettslige posisjon ble synlig.

Lange kontraktkjeder kan føre til ansvarspulverisering, og er særlig aktuelt innenfor varetransport. Her blir også bruk av selvstendig næringsdrivende, i form av oppdragstakere aktualisert. Arbeidsmiljøloven omfatter ikke selvstendig næringsdrivende. Arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven ble presisert i 2024. Formålet er å stramme inn på muligheten til å omgå arbeidsgiveransvaret og å sikre at den som i realiteten bestemmer hvordan arbeidet skal utføres har rettigheter og plikter som arbeidsgiver (Prop. 14 L (2022–2023)). I arbeidsmiljøloven § 1-8 (1) heter det blant annet at det skal legges til grunn at det foreligger et arbeidstakerforhold med mindre det er overveiende sannsynlig at det foreligger et selvstendig oppdragsforhold. Fra våre informanter, har vi følgende beskrivelse av typiske situasjoner for varebilbransjen:

Frakt av pakker er ofte utført av selvstendige oppdragstakere. Det er gjerne utenlandske selskaper som rekrutterer sjåførere i Norge. Sjåførene er som regel menn med innvandringsbakgrunn, inkludert arbeidsinnvandrere både fra EU og tredjeland. Oppdragstakerne (altså sjåførene) bruker ofte egen bil. Et konkret eksempel er rumenske sjåførere som kjører enten egne biler eller biler de har fått fra bakmenn, og som er i svært dårlig stand. «Bilene faller omtrent sammen når de kjører over en fartsdump», sier en av våre informanter. Disse sjåførene har ofte ikke bosted i Norge, bor i bilen. De har ansvar for både bilen og godset, gjerne uten å ha tilstrekkelige forsikringer. 10–15 timers arbeidsdag er vanlig. Noen ganger knytter de seg eksklusivt til én oppdragsgiver, og fortsetter som selvstendige oppdragstakere, selv om mye taler for at de egentlig skulle ha vært ansatt. Det er lav kompetanse om regelverket, og mange nekter å la seg ansette selv om de får tilbud om det. «Arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven er strammet inn, men vi opplever det ikke sånn i vår bransje. Og det er jo ingen som tør å ta dette til retten. Til syvende og sist går det alltid utover de som står nederst på stigen», sier en av våre informanter.

Et beslektet poeng kommer fram i nyere offentlige utspill om kriminalitet og utnyttning i budtjenestene. Her har politiet pekt på faste ansettelses eller mer regulerte tilknytningsformer som en måte å styrke kontrollen med identitet, ansvar og etterlevelse på.

Begrunnelsen er at tydeligere arbeidsgiveransvar gjør det lettere å vite hvem som faktisk arbeider, vanskeliggjør deling av kontoer og dokumenter, og reduserer handlingsrommet for bakmenn og andre aktører som opererer i gråsoner av arbeidslivet (Slørdal, 2025). Eksempelen illustrerer hvordan organiseringsformer med uklart arbeidsgiveransvar ikke bare kan fungere som ramme rundt utnyttningen, men selv være en del av det som muliggjør den.

Beslektede mønstre kan være bevisst bruk av regelverk i forbindelse med prøvetid. I et av intervjuene beskrives tilfeller der arbeidstakere blir gitt advarsler og får manglende lønnsutbetaling mot slutten av prøvetidsperioden, samtidig som arbeidsgiver prioriterer andre arbeidstakere med tilgang til offentlige ytelser eller tiltak. Felles for disse sakene er at utnyttningen skjer innenfor formelt lovlige strukturer, og at de ofte faller utenfor tradisjonell arbeidslivskriminalitet.

Avhengighet av mellommenn

En annen tydelig kategori i materialet gjelder landbruket, særlig sesongarbeid, der reell kontroll over arbeidstakerne ofte ligger hos mellommenn eller nettverk, snarere enn hos den formelle arbeidsgiveren. Arbeidstakerne rekrutteres typisk gjennom kontakter i hjemlandet og kommer til Norge med store forventninger og ofte betydelig gjeld knyttet til reisen. Mellommenn organiserer reisen, bolig og i mange tilfeller også lønnsutbetaling, og har kontroll over sentrale livsbetingelser for arbeidstakerne. Følgende eksempl sak ble beskrevet av flere informanter som var kjent med sakskomplekset:

Et stort antall vietnamesiske sesongarbeidere i landbruket, med indikasjoner på alvorlig utnyttning. Arbeiderne var rekruttert gjennom mellommenn i Vietnam, og måtte betale betydelige beløp for å få tilgang til arbeid i Norge. Dette ble finansiert ved at de tok opp gjeld. Det kom fram at mellommenn hadde kontroll over arbeidstakernes pass og bankkort, og at lønnen enten ble kanalisert gjennom eller overvåket av nettverket. Arbeidstakerne bodde samlet, og hadde begrenset mulighet til å orientere seg i det norske systemet. Selv om arbeidet formelt var knyttet til norske gårdbrukere, var det mellommennene som i praksis utøvde daglig kontroll.

Arbeidstakere fra tredjeland (utenfor EU/EØS) i sesongarbeid i jordbruket framstår som særlig sårbare. Sakene illustrerer hvordan arbeidsgiverbegrepet utfordres når reell makt ligger hos mellommennene. Det oppstår ytterligere utfordringer når de tilhører samme sosiale nettverk i hjemlandet som de som blir utnyttet.

Småbedrifter: tette relasjoner og sterke avhengighetsforhold

En tredje kategori omfatter saker fra små virksomheter, særlig innen restaurant, bilpleie og ulike former for velvære- og servicevirksomhet. I disse sakene er relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker ofte tett og personlig, og arbeidsgiver kontrollerer ikke bare arbeidet, men også bolig, nettverk og deler av arbeidstakerens hverdagsliv. Utnyttningen skjer i stor grad gjennom strukturell avhengighet, snarere enn gjennom eksplisitte trusler eller vold.

En ung utenlandsk arbeidstaker jobbet som kokk i restaurantbransjen. Arbeidsgiver eide både arbeidsstedet og arbeidstakerens bolig. Da arbeidsforholdet brått ble avsluttet, ble arbeidstakeren samtidig kastet ut av boligen og sto uten både lønn, bosted og sosialt nettverk. Arbeidstakeren tok kontakt med et hjelpetiltak i en akutt krisesituasjon, med manglende utbetaling av opptjent lønn, ingen alternativ bolig og begrenset språk- og systemkunnskap.

Saken viser hvordan tap av arbeid umiddelbart kan utløse hjemløshet og alvorlig sårbarhet når bolig er direkte knyttet til arbeidsforholdet. Dette brukes som et effektivt kontrollmiddel uten behov for eksplisitte trusler. Flere lignende saker går igjen i materialet, spesielt der arbeidstakerne er kvinner eller nyankomne med begrenset nettverk.

«Uorganisert kriminalitet» – arbeidsgivere som mister kontrollen

En fjerde kategori omfatter saker der utnyttning oppstår i virksomheter som er økonomisk eller organisatorisk i oppløsning. I disse sakene framstår ikke utnyttningen nødvendigvis som planlagt eller systematisk i utgangspunktet – det bærer mer preg av «uorganisert» enn «organisert kriminalitet» (Feingold, 2005). Utnyttingen utvikler seg gradvis i takt med at virksomheten mister kontroll over økonomi og drift. Arbeidstakerne blir i praksis brukt som en siste buffer når virksomheten ikke lenger evner å oppfylle lønnsforpliktelsene, og utnyttningen tar form av manglende eller sporadisk lønnsutbetaling, ofte over lengre tid.

Et sentralt trekk ved denne typen saker er at arbeidstakerne i utgangspunktet kan ha hatt et relativt godt forhold til arbeidsgiver. Flere informanter beskriver situasjoner der arbeidsgiver framstår som presset, uerfaren eller i en vanskelig økonomisk situasjon, og der arbeidstakerne i perioder viser forståelse eller sympati. Samtidig utvikler det seg et klart utnyttingsforhold der arbeidstakerne fortsetter å arbeide uten lønn, ofte i håp om at situasjonen vil løse seg, eller at de vil få oppgjør når prosjektet avsluttes. En slik sak ble beskrevet som et ganske omfattende eksempel.

Rundt 20 polske arbeidere arbeidet over lengre tid med byggeprosjekter for en utvikler som etter hvert fikk alvorlige økonomiske problemer. I starten ble lønn utbetalt som avtalt, men etter hvert ble utbetalingene uregelmessige og deretter fullstendig stoppet. Totalt ble rundt 1,8 millioner kroner i lønn utestående for arbeidstakergruppen. Til tross for dette fortsatte arbeiderne å arbeide i en periode, både fordi de håpet at pengene ville bli utbetalt senere, og fordi de opplevde arbeidsgivers situasjon som vanskelig og uoversiktlig. Dokumentasjonen av arbeidstid og krav var mangelfull, noe som ytterligere svekket arbeidstakernes forhandlingsposisjon. Da det ble klart at virksomheten ikke var i stand til å betale det den skyldte, hadde arbeidstakerne få reelle handlingsalternativer. Den eneste realistiske veien til oppgjør var å begjære konkurs. Først etter at virksomheten var slått konkurs, og etter noe medieomtale, fikk arbeiderne deler av de utestående beløpene utbetalt via lønnsgarantiordningen. Utfallet illustrerer hvordan arbeidstakerne i denne typen saker ofte er avhengige av konkurs og offentlige garantiordninger for i det hele tatt å få deler av tilgodehavendet sitt.

I disse sakene kan arbeidsgiver framstå både ustrukturert og handlingslammet – lønn holdes tilbake, arbeidstakere får uklare eller motstridende beskjeder, og formelle prosesser som oppsigelse eller konkurs utsettes. Resultatet er at arbeidstakerne blir stående i en langvarig limbo, uten lønn og med uavklarte rettigheter.

Sakene viser hvordan utnyttning kan oppstå i kjølvannet av sammenbrudd i virksomhetsstyring, der arbeidstakerne i praksis finansierer videre drift gjennom ubetalt arbeid. Selv om intensjonen hos arbeidsgiver ikke nødvendigvis er kriminell i starten, får utnyttningen like fullt alvorlige og langvarige konsekvenser for arbeidstakerne.

Bedragerisaker – svindel av arbeidstakerne

En femte kategori i materialet omfatter saker der arbeidstakeren selv opplever arbeidssituasjonen som relativt ordinær, og der det i utgangspunktet ikke framstår å være en utnyttingssituasjon. I disse sakene er det først når noe inntreffer – for eksempel sykdom, skade, oppsigelse eller kontakt med velferdsforvaltningen – at det blir klart at grunnleggende rettigheter ikke har vært ivaretatt. Utnyttningen kommer dermed til syne i ettertid, gjennom brudd eller kriser, snarere enn gjennom arbeidstakerens egne erfaringer under selve arbeidsforholdet.

Et gjennomgående trekk i disse sakene er at arbeidstakerne i lang tid kan ha hatt en viss tillit til arbeidsgiver og til at arbeidsforholdet fungerte som det skulle. Arbeidstakerne har ofte utført arbeid uten å stille spørsmål ved manglende dokumentasjon, ufullstendige kontrakter eller fravær av tydelige lønns slipper. I noen tilfeller har de heller ikke vært klar over hvilke rettigheter de hadde krav på. Det er først når de har behov for ytelser fra velferdsstaten – som sykepenger, sosialhjelp eller annen økonomisk bistand – at det avdekkes at de mangler formelle rettigheter, enten fordi de ikke er korrekt registrert, fordi de er feilklassifisert som oppdragstakere, eller fordi arbeidsgiver ikke har oppfylt sine plikter.

Fem EØS-arbeidere hadde arbeidet tre til fire måneder uten å få utbetalt lønn. Arbeidet var utført i Norge, men arbeidstakerne var ikke registrert i arbeidstakerregisteret, og forholdet ble først tatt videre etter at det ble klart at lønn ikke ville bli utbetalt. Arbeidsgiver ble anmeldt, og politiet ga uttrykk for at arbeidstakerne burde bli værende i Norge i påvente av etterforskning. Samtidig mistet arbeidstakerne både arbeid og bolig, og sto uten inntekt. Da arbeidstakerne søkte økonomisk sosialhjelp, ble utfallet svært ulikt avhengig av hvilket Nav-kontor de møtte. Fire av de fem fikk innvilget sosialhjelp ved ulike kontorer, mens én person fikk avslag ved et femte kontor. Avslaget ble blant annet begrunnet med manglende fast bopel. Klagen ble delvis tatt til følge, men vedkommende fikk fortsatt avslag, som senere ble stadfestet av Statsforvalteren. Til slutt returnerte alle fem til hjemlandet, til tross for at de i utgangspunktet var ønsket som fornærmede i en straffesak.

Lignende dynamikk beskrives også i andre intervjuer. I flere saker forteller informanter om arbeidstakere som først oppdager at de mangler pensjonsinnbetalinger, forsikringer eller korrekt registrering når de blir syke eller skadet, eller når arbeidsforholdet opphører. I enkelte tilfeller har arbeidstakeren selv vært overbevist om at alt var i orden, og har først i ettertid forstått at arbeidsforholdet innebar en form for utnyttning. Disse sakene skiller seg dermed fra mer åpenbare utnyttingssituasjoner ved at både arbeidstaker og omgivelser lenge kan oppfatte forholdet som legitimt.

Arbeidsutnyttning blandet med annen kriminalitet

En kategori av saker i materialet gjelder situasjoner der arbeidsutnyttning glir over i eller er tett sammenvevd med annen kriminalitet. I disse sakene blir det uklart om arbeidstakeren primært skal forstås som fornærmet, som gjerningsperson, eller som noe midt imellom. Arbeidsutnyttningen forsvinner ofte ut av det rettslige bildet, enten fordi saken omdefineres til å handle om narkotika, ID-misbruk eller trygdesvindel, eller fordi arbeidstakeren selv blir straffeforfulgt for lovbrudd begått i tilknytning til arbeidsforholdet.

En vietnamesisk mann ble rekruttert til arbeid i Norge gjennom et nettverk med tilknytning til både arbeidsformidling og kriminalitet. Mannen kom til Norge med betydelig gjeld knyttet til reisen og oppholdet, og startet i underbetalt arbeid på et bygge- og oppussingsprosjekt. Lønnen var lavere enn forespeilet, og deler av utbetalingen ble holdt tilbake. Han bodde hos personer knyttet til nettverket og manglet både språk og sosialt nettverk i Norge. Etter en periode ble han flyttet over til arbeid i en cannabisplantasje drevet av det samme nettverket. Arbeidet foregikk i en bolig der han også bodde, og han hadde begrenset kontakt med omverdenen. Da forholdet ble avdekket, ble mannen pågrepet og tiltalt for narkotikaproduksjon. Spørsmål om hvorvidt han var utsatt for menneskehandel eller tvangsarbeid ble reist i saken, og både forsvarer og bistandsapparat tok opp dette tidlig. Menneskehandel ble imidlertid avvist, blant annet med henvisning til at mannen hadde hatt telefon, kunne bevege seg utenfor boligen i enkelte sammenhenger og formelt sett ikke var fysisk låst inne. Retten la avgjørende vekt på disse momentene i vurderingen av handlefrihet. Mannen ble dømt for narkotikaproduksjon og senere sendt ut av landet.

Denne saken illustrerer hvordan arbeidsutnyttning kan utvikle seg trinnvis, fra underbetalt arbeid i en relativt ordinær arbeidskontekst til involvering i alvorlig kriminalitet, uten at utnyttingsdimensjonen gis avgjørende betydning i den rettslige vurderingen. Overgangen til kriminalitet bidrar samtidig til at arbeidstakeren i praksis mister status som mulig offer, og i stedet blir definert som gjerningsperson.

Et annet sett av saker med beslektede trekk kommer fram i andre intervjuer, der det beskrives arbeidsforhold der arbeidstakere brukes i forbindelse med ID-misbruk og trygdesvindler, blant annet gjennom bruk av falske eller misbrukte identiteter i møte med Nav. I disse sakene kan arbeidstakerne være registrert som ansatte og motta lønn, samtidig som arbeidsgiver – eller et nettverk rundt arbeidsgiveren – bruker arbeidstakerens identitet til å hente ut ytelser som sykepenger, dagpenger eller lønnstilskudd. I enkelte tilfeller er det uklart i hvilken grad arbeidstakerne selv forstår eller er delaktige i hva som skjer, eller i hvilken grad de har reelle muligheter til å motsette seg ordningen.

I noen tilfeller framstår arbeidstakerne som klart utnyttet, uten kontroll over midler som tas ut i deres navn. I andre tilfeller er det mer uklart om de har deltatt aktivt eller passivt i ordningen, og dette bidrar til at sakene ofte håndteres primært som trygde- eller bedragerisaker, snarere enn saker om arbeidsutnyttning. Når en straffesak først reises, er det ofte arbeidstakerens handlinger som står i sentrum, mens spørsmål om maktforhold, avhengighet og økonomisk press får begrenset plass.

Denne kategorien er et særlig krevende skjæringspunkt i gråsonen mellom sosial dumping og menneskehandel. Her kolliderer arbeidslivsperspektiver med strafferettens behov for klare subjekter og tydelige skyldspørsmål. Arbeidsutnyttningen blir vanskelig å få øye på når saken først er definert som narkotikasak, bedragerisak eller trygdesvindler. Samtidig er det nettopp i disse sakene at spørsmål om reelt handlingsrom, gjeld, avhengighet og strukturell sårbarhet er særlig sentrale.

Denne typen saker peker mot en grunnleggende utfordring i møte mellom kontrollregimer. Når arbeidsutnyttning er tett sammenvevd med annen kriminalitet, risikerer utnyttede arbeidstakere å falle helt utenfor både arbeidstakerbeskyttelse og offerposisjon, og i stedet bli stående igjen med et fullt strafferettslig ansvar.

Blindsonen innenfor gråsonen? Utnytting og blandingsutnyttning av kvinner

En tallmessig liten, men viktig kategori i materialet vårt er saker der kvinner utsettes for det som kan beskrives som blandingsutnyttning, der arbeidsrelasjoner er tett sammenvevde med seksuell utnyttning, økonomisk kontroll og i noen tilfeller vold i nære relasjoner. Disse sakene skiller seg fra flere av de øvrige kategoriene ved at arbeidsutnyttningen ikke alltid kan avgrenses tydelig som et arbeidsforhold i tradisjonell forstand, og ved at utnyttningen ofte skjer innenfor private eller semiprivate relasjoner. Et gjennomgående trekk i disse sakene er at kvinnene rekrutteres til Norge med løfter om arbeid eller bedre livsbetingelser, men ender opp i situasjoner der arbeid, bolig og personlig relasjon er tett koblet. Dette skaper et sterkt avhengighetsforhold, der det er vanskelig å trekke et klart skille mellom arbeidsgiver, partner, rekrutterer og bakperson. Utnyttingen kan dermed bevege seg på tvers av flere felt, uten at det entydig fanges opp verken som arbeidsutnyttning, menneskehandel til tvangsarbeid eller vold i nære relasjoner.

En kvinne fra Latin-Amerika ble rekruttert til Norge gjennom sosiale medier, med løfte om arbeid i en servicebedrift. Etter ankomst viste det seg at arbeidsforholdet ikke samsvarte med det som var forespeilet. Hun var blitt lovet å få en kontrakt, men ble stadig møtt med bortforklaringer og fortellinger om at det måtte søkes om ulike tillatelser hos politiet, uten at hun noen gang fikk snakke med politiet selv. Hun måtte være til stede i bedriften mesteparten av døgnet, og måtte også passe barna til de som eide virksomheten utenom arbeidstiden. Etter hvert ble hun utsatt for sexpress fra menn i det sosiale nettverket rundt virksomheten, og dette eskalerte ved at også andre menn som var ukjent for henne kom med en forventning om seksuelle tjenester. Hun fikk ikke lønn for arbeidet i bedriften slik hun hadde blitt lovet, og arbeid, bosted og seksuelt press var sammenvevd på en måte som gjorde det vanskelig å sette grenser. Over tid opplevde hun situasjonen som uutholdelig og klarte til slutt å komme seg ut av forholdet gjennom en sosial kontakt som hjalp henne med å komme seg bort fra stedet. Senere ble hun identifisert som mulig offer gjennom kontakt med krisesenter og bistandsapparat.

Denne saken illustrerer hvordan utnyttning av kvinner i gråsonen ofte tar form av sammensatte maktforhold, der økonomi, bolig, arbeid og seksuell utnyttning er tett sammenvevd. Arbeidsforholdet kan formelt framstå uklart eller sekundært, men er samtidig en viktig del av begrunnelsen for migrasjonen og for at kvinnen forblir i situasjonen.

Lignende trekk fremkommer også i et annet intervju, der flere saker med vietnamesiske kvinner og menn beskrives, men der enkelte kvinnesaker særlig illustrerer hvordan arbeidsutnytting glir over i andre former for avhengighet og kontroll. I noen av sakene omtales kvinner som har arbeidet i restaurant eller servicevirksomhet, der arbeidsforholdet etter hvert utvikler seg til et privat forhold preget av vold, økonomisk kontroll og sosial isolasjon. I disse sakene er det uklart om utnyttingen primært bør forstås som arbeidsutnytting, vold i nære relasjoner eller menneskehandel, og informantene beskriver betydelig usikkerhet både blant hjelpeapparat og myndigheter om hvilket spor sakene bør håndteres i.

Et annet gjennomgående trekk i denne kategorien er at kvinners utnytting ofte blir mer usynlig nettopp fordi den foregår i private sfærer, og fordi kontrollen ikke nødvendigvis utøves gjennom tydelige arbeidsinstrukser eller trusler, men gjennom relasjoner preget av gjensidig avhengighet. Flere informanter peker på at disse sakene i mindre grad fanges opp av arbeidslivsrettede kontroller, og at de ofte først blir synlige når kvinnene selv oppsøker krisesentre eller andre tilbud knyttet til vold og overgrep.

Denne kategorien kan framstå som en blindsoner i gråsonediskusjonen. Mens mye av forskningen og politikken knyttet til utnytting i arbeidslivet tar utgangspunkt i mannsdominerte sektorer og relativt avgrensede arbeidsforhold, synliggjør disse sakene hvordan utnytting av kvinner kan være mer relasjonell, sammensatt og vanskelig å kategorisere. Arbeid spiller en viktig rolle, både som begrunnelse for migrasjon og som del av utnyttelsesforholdet, men lar seg ikke alltid skille fra andre former for kontroll og underordning.

Denne typen saker reiser spørsmål om hvorvidt eksisterende typologier i forskningslitteraturen og tiltak i tilstrekkelig grad fanger opp kvinners erfaringer med utnytting i gråsonen mellom sosial dumping og menneskehandel, og om det finnes strukturelle blindsoner knyttet til kjønn i forståelsen av arbeidsutnytting.

6 Identifisering av utnytting

For at saker som omhandler grov utnytting, skal kunne følges opp, må de først identifiseres og omsettes til saker som kan håndteres innenfor eksisterende institusjonelle rammer. Dette innebærer en prosess der arbeidstakeres erfaringer oversettes til krav, varsler, tips eller anmeldelser, ofte gjennom involvering av flere aktører. Identifisering handler dermed ikke bare om å avdekke faktiske forhold, men om å gjøre dem institusjonelt synlige og håndterbare.

Identifisering av utnytting skjer gjennom et samspill mellom arbeidstakere, sivilsamsfunnsaktører, juridiske bistandstilbud og offentlige myndigheter. Hvem som først får kjennskap til saken, hvilke opplysninger som kommer fram, og hvilke kategorier saken forstås gjennom, har stor betydning for om forholdet senere håndteres som et arbeidsrettlig krav, en tilsynssak, et tips, en anmeldelse eller en mulig menneskehandelsak.

For at en sak skal kunne bringes videre, må arbeidstakerens erfaringer formuleres i kategorier som ulike aktører kan arbeide med, som lønnskrav, manglende arbeidsavtale, brudd på arbeidstid, farlige arbeidsforhold eller mulig menneskehandel. Hvordan saken først blir tolket og klassifisert, har derfor stor betydning for om forholdet senere kan gi grunnlag for administrative reaksjoner, strafferettslig oppfølging eller sivile krav. Samtidig kan slike kategorier også snevre inn saken. Forhold som samlet peker mot alvorlig utnytting, kan bli delt opp og behandlet som enkeltstående brudd på arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsregelverket, utlendingsregelverket eller straffeloven.

En sentral forutsetning for at saker skal kunne bringes videre er tilgang til bistand som gjør det mulig å formulere og dokumentere krav. Juridisk bistand fungerer i mange tilfeller som et bindeledd mellom arbeidstakerens erfaring og de formelle systemene saken må inn i. Språkbarrierer og manglende kunnskap om rettigheter et gjennomgående problem – også i forbindelse med identifisering. I praksis er det derfor ofte lavterskeltilbud, fagforeninger og rettshjelpsaktører som bidrar til å oversette uoversiktlige erfaringer til dokumenterbare krav, tips eller anmeldelser.

Dette kapitlet undersøker omfanget av avdekkede saker, hvordan utnyttelse blir kjent for myndigheter og andre aktører, og hvordan arbeidstakernes rettigheter mobiliseres i praksis. Framstillingen er strukturert i to hoveddeler. Først ser vi på hvor mange saker som er avdekket og hva vi vet om omfanget av kontakt mellom mulig utnyttede arbeidstakere og ulike tiltak. Deretter går vi videre til hvordan saker blir avdekket. Vi ser først på arbeidstakernes egen rolle i å varsle. Deretter behandles sivilsamsfunnets funksjon som inngang til bistand og videreformidling av saker, juridisk bistand som forutsetning for rettighetsmobilisering, språk og veiledning som praktiske og institusjonelle vilkår, samt offentlige myndigheters rolle i å identifisere og følge opp utnyttelse. Avslutningsvis drøftes gråsoner i identifiseringen av utnyttelse i arbeidslivet.

6.1 Forekomst av avdekkede eller mistenkte saker

Vi har kartlagt omfanget av saker hos sentrale aktører som kommer i kontakt med målgruppen, hvor det enten er observert eller mistenkt grov utnytting. Målet har også vært

å undersøke hvilke organisasjoner og etater som i størst grad kommer i kontakt med arbeidstakere i gråsonen, hvordan kontakten kommer i stand, samt hvordan de avgrenser hva som inngår eller kvalifiserer til grov utnyttning.

Forekomsten av saker, slik vi beskriver det i dette kapittelet, må forstås som del av et kvalitativt materiale, hvor formålet ikke er å gi et anslag over totalomfanget, men å få et inntrykk av hvilke aktører som kommer i kontakt med utnyttingssaker og hvordan. Tallene sier dermed først og fremst noe om hvor utnyttning blir synlig, hvilke saker som registreres, og hvilke deler av problemet som lar seg fange opp gjennom eksisterende kontaktflater og kategorier.

Krevende avgrensninger og manglende etablerte kategorier for registrering

Tidligere studier har lagt vekt på å diskutere og avgrense utnyttning i arbeidslivet opp mot bestemmelsene for tvangsarbeid/menneskehandel. Dette er diskutert og gjennomgått blant annet i våre tidligere rapporter om henholdsvis menneskehandel i arbeidslivet og om utnyttning i gråsonene (Brunovskis & Ødegård, 2019, 2022; Jahnsen, 2014).

For å undersøke omfanget av avdekkede saker i dette prosjektet er utfordringen å skille mellom ulike former for utnyttning. Ikke minst hvordan sakene kan avgrenses mot den «mildere» enden av skalaen. Ulike aktører opererer med ulike forståelser og definisjoner. En representant fra ideell sektor anerkjenner dette, før hun utdyper:

Alle bruker ulike definisjoner. Vi har hovedsakelig fokus på arbeidslivskriminalitet. Hovedproblemstillingen som vi møter i vårt arbeid, er lønnstyveri. Omtrent 80 prosent av alle a-krim saker [hos oss] er lønnstyveri av utenlandske arbeidstakere. Resten er usaklige oppsigelser, skatteunndragelser, konkurskriminalitet, ulike former for multikrim innen a-krimfeltet, sosial dumping. Men vi jobber i hovedsak med personer som jobber i minstelønnsbransjer. Yrkesskader og ikke-rapporterte arbeidsulykker. Det ser vi mye av også.

Nettopp fordi det enn så lenge ikke er egne lovbestemmelser mot grov utnyttning som kan danne grunnlag for registrering i offentlige systemer, har det vært krevende å finne en felles og omforent forståelse av hva grov utnyttning er. Saker som ikke passer inn i etablerte kategorier, risikerer derfor å bli registrert som enkeltstående brudd – eller ikke registrert som utnyttning i det hele tatt. Dette kan potensielt forandre seg med en eventuell endring i lovverket og inklusjon av en ny bestemmelse om grov utnyttning av utlendinger i utlendingsloven, slik Regjeringen har foreslått. Enn så lenge er det imidlertid ingen egen kategori vi kunne hente ut fra offentlige aktører for å få et innblikk i antallet avdekkede saker med grov utnyttning i gråsonen. (Enkeltforhold som *kan* inngå i grov utnyttning blir diskutert i kapittel 8.)

Når vi har undersøkt erfaringene blant offentlige aktører kvalitativt, er det flere som har fortalt om relativt omfattende erfaringer i eget virke med saker som ikke har kommet videre i systemet. Slike saker blir derfor heller ikke synlige i registrene som grov utnyttning, slik disse er utformet i dag. For eksempel ble vi fortalt at det i et politidistrikt var 37 saker med indikasjoner på menneskehandel i løpet av ett år, men hvor dette ikke ble

etterforsket. Informanten beskriver disse sakene som at bakmannen hadde arbeidernes pass, disponerte bankkortene deres, transporterte dem til og fra jobb, og åpenbart profiterte på dem. Informanten var sterkt uenig i at sakene ikke ble etterforsket som menneskehandel.

Flere informanter i tilsynsmyndighetene fortalte også at det var mange saker med sterke indikasjoner på at noe kunne være galt, men at de ikke hadde noen konkrete tall. Det som kan være krevende i saksfelt som dette er at det er vanskelig å vite om det er et generelt inntrykk, at man har hørt om mange saker fra andre, eller om det er observasjoner man har gjort i egen organisasjon.

Denne usikkerheten er i seg selv et viktig funn. Den viser at grov utnyttning ikke bare er vanskelig å måle fordi sakene er skjulte, men også fordi de blir sortert, omtalt og registrert ulikt avhengig av aktør, mandat og tilgjengelige kategorier.

Flest saker i ideelle organisasjoner

Våre informanter kommer i løpet av et år i kontakt med til sammen flere hundre personer som kan være utsatt for grov utnyttning. Det er særlig i lavterskeltiltak fra ideelle organisasjoner, og de som har tilbud om juridisk bistand, at det er et stort omfang. Dette er aktører som både har bred kontakt med utsatte arbeidstakere og som ofte følger sakene over tid. De får dermed innblikk i saker som ikke nødvendigvis blir synlige i offentlige registre eller i straffesakssystemet. Tabellen under viser tall fra et utvalg organisasjoner med fokus på arbeidsinnvandrere.

Tiltak	Hva tallet viser	2025	Merknad
Kirkens Bymisjon / Rettshjelp A-krim	Registrerte A-krimrelaterte saker.	godt over 200	Kategorien dekker flere sakstyper, fra avklaringssamtaler til langvarig oppfølging. Hovedtyngden gjaldt lønnsstyveri og urettmessige oppsigelser.
Fair Play Bygg Oslo og omegn	Varsler totalt	383	Utvalgte sakstyper: 92 saker sosial dumping/utnyttelse/brudd på AML/farlig arbeid. 72 saker lønnsstyveri. 33 saker menneskehandel, grov utnyttelse av sårbare personer, vold eller trusler.
Frelsesarmeen / Migrasjonssenteret	Personer med saker knyttet til arbeidslivskriminalitet og arbeidsutnyttelse	143	Disse sakene førte til 1524 registrerte avtaler og kontakter, som tyder på omfattende oppfølging. 86 personer mottok juridisk bistand (veiledning om rettigheter,

			<p>kontakt med arbeidsgiver og lønnsinndrivelse).</p> <p>Tre personer henvist til Filemon med mistanke om menneskehandel.</p>
Caritas	Saker behandlet av retts- hjelpteamet	1317	<p>Av disse 1317 fikk 233 juridisk bistand og saksoppfølging.</p> <p>150 saker om utnyttelse i arbeidslivet.</p> <p>99 lønnsstyverisaker innenfor utnyttelsessakene.</p> <p>Sju personer identifisert som mulige ofre for menneskehandel.</p>
Jussbuss	Arbeidsrettssaker	626	<p>De fleste sakene gjelder lønn og oppsigelse, og at mange av arbeidstakerne har vært utsatt for sosial dumping, særlig i renhold, service, transport og bygg.</p>

Vi har også spurt disse aktørene og andre i intervjuene om hvordan de vurderer omfanget og sakstyper innenfor gråsonene. Tilfanget av saker framstår som høyt, med mange henvendelser over kort tid og et jevnt trykk av nye saker. Aktørene opplever også at det er en tendens til en økende etterspørsel etter bistanden de tilbyr.

Tallene må samtidig forstås som uttrykk for ulike kontaktflater, ikke som et samlet mål på omfang. For mange arbeidstakere er lavterskelaktørene det første stedet der erfaringer med manglende lønn, dårlig betaling eller problemer med arbeidsgiver blir satt ord på og vurdert som en mulig straffe- eller tilsynssak. Her kan erfaringene formuleres som lønnskrav, tips, anmeldelse, konkurskrav eller behov for videre sosial og juridisk oppfølging.

Samtidig er det bare en liten andel av sakene som utvikler seg til straffesaker eller formelle reaksjoner. De fleste håndteres som tips, arbeidsrettslige krav eller rådgivningsaker, der mange saker håndteres utenfor rettsapparatet. Dette peker på et tydelig gap mellom omfanget av saker som avdekkes i praksis, og det som blir synlig i rettssystemet. Myndighetenes reaksjonsmidler og barrierer for at saker kommer videre behandles i kapittel 8.

6.2 Arbeidstakernes egen rolle: selvrapporing og varsling

Grov utnyttning og menneskehandel til tvangsarbeid omtales ofte som former for kriminalitet der de utsatte befinner seg i lukkede eller vanskelig tilgjengelige miljøer, og der ofrene sjelden oppsøker politiet på eget initiativ (se for eksempel Hodge, 2014). Også i

vårt materiale framstår arbeidstakernes selvrapportering som en viktig, men sterkt begrenset, inngang til identifisering.

Mange arbeidstakere er avhengige av arbeidsinntekten her og nå, og mangler ofte grunnleggende kunnskap om lønnsnivå, arbeidskontrakter, dokumentasjonskrav og klage muligheter. Språklige barrierer gjør det vanskelig å forstå arbeidsavtaler, offentlige brev og digitale skjemaer, og begrenser muligheten til å oppsøke hjelp. Når arbeidstakere i tillegg bor i arbeidsgivers bolig, eller jobber på arbeidsplasser langt unna byer og hjelpetjenester, blir terskelen for å varsle ytterligere høy, eller når arbeidsgiver eller tilretteleggere kommer fra samme land eller landsby som deg selv.

Arbeidstakere som forsøker å konfrontere arbeidsgivere eller ta saken videre, står ofte uten inntekt, bolig eller økonomisk støtte i perioden saken behandles. Trusler om represalier mot arbeidstakerne selv eller familiemedlemmer i hjemlandet brukes for å hindre kontakt med myndighetene, og enkelte instrueres i hva de skal si i møte med politi og kontrolletater. Uten offentlig bistand eller hjelp fra frivillige aktører blir det dermed vanskelig å opprettholde et livsgrunnlag samtidig som man forsøker å få saken behandlet. Dette kan bidra til at arbeidstakere forblir i utnyttende arbeidsforhold, mens andre reiser hjem uten å forfølge krav. Å varsle innebærer ikke bare å fortelle om det man har vært utsatt for, men å ta på seg risikoen ved å forsøke å gjøre erfaringen til en sak. Denne risikoen er særlig høy når den utsatte ikke kjenner systemet, ikke har dokumentasjon og ikke vet hvilke aktører som faktisk kan hjelpe.

Selvrapportering utgjør en viktig inngang til identifisering av utnytting, men er på grunn av de nevnte forholdene begrenset. I praksis er det derfor ofte behov for at andre aktører bidrar til å identifisere og løfte fram sakene, som tilsynsmyndigheter, politi eller ideelle aktører.

6.3 Sivilsamfunnets rolle: fagforeninger og frivillige organisasjoner

Få arbeidstakere tar direkte kontakt med offentlige myndigheter, men henvender seg i stedet til aktører som oppleves som mer tilgjengelige, mindre truende og mer praktisk orienterte. Både fagforeninger og ideelle aktører framstår som viktige døråpnere til rettighetsmobilisering og tilgang til beskyttelse.

Fagforeningene forteller at de får kjennskap til saker gjennom lokale tillitsvalgte, arbeidsplassbesøk, oppsøkende virksomhet og henvendelser fra arbeidstakere selv. De kan bistå med informasjon om rettigheter, vurdere arbeidsforhold og bidra til å dokumentere lønns- og arbeidsvilkår. I noen tilfeller bidrar de også til å løfte saker videre til juridiske bistandstiltak eller politiet. Samtidig er bistanden som regel knyttet til at arbeidstakerne er medlem i fagforeningene, noe som begrenser rekkevidden av tilbudet.

Frivillige organisasjoner og ideelle hjelpetiltak spiller derfor en særlig viktig rolle overfor arbeidstakere som står utenfor organiserte arbeidsfellesskap. Flere organisasjoner arbeider derfor med å nå mange i risikogruppen for deretter å identifisere personer som kan være utsatt for utnytting eller mulig menneskehandel og kartlegge dem videre. Ressurssenteret ved Caritas tilbyr for eksempel veiledning og juridisk rådgivning på flere språk, og bygger på en førstelinje av frivillige veiledere med bred språkkompetanse

som er trent i å avdekke mulige utnyttingsforhold. For dem er språkkompetanse avgjørende for å få fram opplysninger som ellers ikke ville kommet til fram.

Tilsvarende tilbud finnes også ved Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen. Mulige saker henvises deretter videre til et juridisk team og eventuelt til andre relevante aktører, som Jussbuss og Fair Play Bygg, fagforeninger eller eksterne advokater.

Dette peker på at sivilsamfunnsaktørene ikke bare fungerer som første kontaktpunkt, men også som oversettere og sorteringsinstanser mellom arbeidstakerens erfaring og de formelle systemene saken senere må inn i. Flere av de sivile aktørene arbeider ikke bare med å ta imot henvendelser, men med å identifisere hvilke saker som kan og bør løftes videre, og i hvilket spor.

Våre data viser også at sivilsamfunnsaktører som Fair Play ofte får fram opplysninger som ikke umiddelbart kommer til syne i første kontakt med offentlige tjenester eller gjennom ordinære kontroller. Det kan dreie seg om manglende lønnsutbetaling, ulovlige trekk, trusler, dårlige boforhold, inndragning av dokumenter eller andre forhold som samlet peker mot alvorlig utnyttelse. Organisasjonene bidrar i slike tilfeller til å systematisere informasjonen og formidle den videre til relevante instanser gjennom tips.

Samtidig beskrives samarbeidet med offentlige instanser ofte som skjevt og lite gjensidig. En representant for ideell sektor uttrykte det slik:

Samarbeid, det fins ikke. Samarbeid må være jevnt. Det må være på begge sider gjensidig, ikke sant? Det er ujevne maktforhold, og det er slik at vi supplerer og gir informasjon. Så får de veldig lite tilbake. Og jeg skjønner at man skal ikke få ting tilbake når man anmelder og videre, men ... Det føles ikke som at det er et samarbeid. Det er enveis supplerer av informasjon, og så «ha det bra». Så jeg må si at jeg kan ikke si at det eksisterer et samarbeid. Informasjonsflyt som er fra bottom up, ja. Men ikke noe mer erkjennelse for det grensenivået som foregår. Eller at vi kan kalle oss samarbeidspartnere, fordi det er såpass ujevnt forhold mellom partene.

Dette sitatet synliggjør at identifisering i praksis hviler tungt på sivile aktører, samtidig som disse ofte står utenfor selve håndhevingssystemet. De bidrar med tips, kartlegging og dokumentasjon, men har begrenset innflytelse over hva som skjer videre med sakene.

6.4 Myndigheter og tilsynsaktører

Samlet viser våre intervjuer at offentlig identifisering av utnyttelse ofte skjer i samspill med andre aktører, og sjelden gjennom én kanal alene. Der sivilsamfunnsaktører gjerne løfter fram erfaringer med lønnsstyveri, trusler, avhengighet og dårlige boforhold som deler av et samlet utnyttingsforhold, vil offentlige instanser ofte møte saken gjennom mer avgrensede kategorier som brudd på arbeidstidsbestemmelser, manglende arbeidsavtaler eller betaling under allmenngjort minstelønn. Dette viser at identifisering ikke bare handler om at myndighetene må «se» utnyttingen, men om de ulike aktørenes tilgang til opplysninger som gjør det mulig å klassifisere og dokumentere den.

I praksis innebærer det at deres identifiseringsrolle er tett sammenvevd med vurderingen av hvilket regelverk saken passer inn under. De mest sentrale offentlige aktørene i denne sammenhengen er etatene i det tverrretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet, særlig Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og Nav. I enkelte saker kan også UDI være relevant, særlig der oppholdstillatelsen er knyttet til arbeidet. Også andre offentlige instanser, som Mattilsynet og brannvesenet kan i enkelte tilfeller bli oppmerksomme på forhold som gir grunn til bekymring. Dette kan også gjelde Nav, kommunale tjenester eller helsevesenet, som gjennom kontakt med enkeltpersoner fanger opp opplysninger om dårlige lønns- og arbeidsvilkår.

Politiet kan få kjennskap til utnyttelse gjennom tips, anmeldelser eller i forbindelse med andre undersøkelser. I våre data framstår politiet likevel sjelden som første inngang til at saker blir avdekket. Ofte er saken allerede løftet fram og delvis dokumentert av andre aktører først. Politiet beskriver derfor samarbeid med frivillige organisasjoner, Arbeidstilsynet, Nav og Skatteetaten som viktig i arbeidet med å følge opp og avdekke saker. Dette viser at myndighetene er sentrale, men også at deres rolle i identifiseringen i stor grad er avhengig av informasjonsstrømmer som starter andre steder.

A-krimsentrene trekkes ofte fram som et sentralt organisatorisk grep i dette samarbeidet. Samtidig viser intervjuene at samarbeidet i praksis er preget av både muligheter og begrensninger. En informant fra Arbeidstilsynet beskrev det slik:

A-krim er et samarbeidsprosjekt der det er nødvendig å samarbeide med etatene, men det er også nødvendig å bruke de ressursene innenfor etatene, i den måten som gjør at det er mulig å samarbeide. (...) Man kontrollerer ikke de samme tingene. Man avdekker ikke de samme tingene. Og man har ikke lagt til rette for samarbeid mellom de tre bolkene nok. Slik at man for eksempel kan prøve å finne ut hva det er egentlig. Nei, det som er der ute, det skal passe til sosial dumping. Det skal passe til A-krim.

Sitatet viser at også innenfor offentlige strukturer for samarbeid er identifisering avhengig av hvordan saker organiseres og tolkes. Ulike deler av systemet er innrettet mot å avdekke ulike typer avvik og lovbrudd.

6.5 Blindsoner i identifisering av arbeidsutnytting

Identifisering av grov utnyttning i arbeidslivet er krevende fordi grensene mellom ulike brudd på lov- og regelverk kan være uklare. Saker som i utgangspunktet framstår som enkle regelbrudd kan inneholde elementer av mer alvorlig utnyttning. I praksis er det derfor ikke alltid enkelt å avgjøre hvor på skalaen et forhold befinner seg.

Intervjuene tyder på at slike vurderinger ofte avhenger av hvilke opplysninger som kommer fram, hvem som først får kjennskap til saken, og hvilket blikk saken vurderes gjennom. Ulike aktører arbeider ut fra ulike regelverk og mandater, og legger dermed vekt på ulike sider ved samme forhold. Det betyr at den samme saken kan beskrives og forstås på forskjellige måter, avhengig av om den først fanges opp av en fagforening, en frivillig organisasjon, et tilsyn eller politiet.

Samtidig finnes det saker som innebærer alvorlige belastninger for arbeidstakeren uten at de passer tydelig inn i etablerte kategorier. Arbeidstakere kan befinne seg i situasjoner preget av sterk økonomisk avhengighet, dårlige boforhold, sosial kontroll eller langvarig underbetaling, uten at forholdet nødvendigvis blir definert som menneskehandel til tvangsarbeid eller annen grov kriminalitet. Slike mellomposisjoner kan gjøre det vanskelig både å identifisere saken og å plassere den innenfor eksisterende forståelsesrammer.

Gråsonene handler dermed ikke bare om uklare faktiske forhold, men også om at ulike deler av systemet er innrettet mot å se og håndtere ulike deler av problemet. Et illustrerende poeng fra våre data er at alvorlige forhold sjelden bare innebærer brudd på én bestemmelse. En informant fra Fair Play beskrev det slik:

Det er jo sånn med dette at det er ikke brudd på bare én bestemmelse. Det er jo brudd på en hel rekke bestemmelser samtidig. Lønnstyveri, dårlig HMS, kanskje skattesvik osv.

Sitatet illustrerer hvorfor identifisering av arbeidsutnytting er krevende; saker består ofte av flere overlappende brudd, og hva som framheves som det sentrale problemet, avhenger av hvilken aktør som først ser saken og hvilke verktøy vedkommende sin organisasjon/etat har tilgjengelig.

7 Bistand og beskyttelse

I dette kapittelet undersøker vi hvilke bistandsbehov som rapporteres og hvilke tjenestetilbud som tilbys til personer som blir grovt utnyttet i arbeidslivet, samt hvilke forhold som begrenser tilgangen til hjelp.

For personer som står i eller forsøker å komme ut av grove utnyttingsforhold, kan tilgang til bistand være avgjørende, både for å avhjelpe den umiddelbare situasjonen og for muligheten til å ivareta egne rettigheter. For personer som ikke omfattes av etablerte tiltak for mulige ofre for menneskehandel, er tilbudet særlig ujevnt fordelt. Bistanden til arbeidstakere i den såkalte gråsonen beskrives av flere som fragmentert. Bistand dreier seg ikke bare om akutt hjelp, men også om tiltak som kan gjøre det mulig å bryte med arbeidsgiver og følge opp saken videre gjennom anmeldelse og andre former for rettighetsmobilisering. Når personer mangler et minimum av sikkerhet i form av trygg bolig, inntekt og praktisk støtte i hverdagen, kan det bli vanskeligere å anmelde, og bidra til eventuell etterforskning i form av å kunne bistå med å dokumentere forhold, vitne og stå i en rettslig prosess over tid.

7.1 Hvilken bistand finnes og hva etterspørres?

Ulike ideelle organisasjoner har ofte litt ulike målgrupper, men også en viss overlapp, og kan derfor supplere hverandre. Møteplasser og diskusjonsfora for organisasjonene kan være veldig personavhengige, tilfeldige og/eller basert på enkeltsaker.

Blant våre informanter er det stor grad av enighet om hvilke behov som er mest sentrale når arbeidstakere forsøker å komme ut av grov utnyttning. Det gjelder særlig behovet for trygg bolig, økonomisk støtte, sosialfaglig oppfølging, helsehjelp og juridisk bistand i forbindelse med anmeldelse og/eller rettighetsavklaring. Samtidig viser materialet at disse behovene ofte oppstår samtidig. Mangelen på et tiltak, for eksempel bolig eller inntekt, kan dermed gjøre det vanskelig å nyttiggjøre seg andre former for bistand.

Oppsummert viser våre analyser at den bistanden som etterspørres i liten grad handler om enkeltstående tiltak. Det som etterlyses av de fleste av våre informanter som er i tett kontakt med målgruppen, er et minimum av sammenhengende støtte i en overgangsfase preget av usikkerhet, rettslig uklarhet og akutt materiell nød.

Trygg bolig og stabilisering

Tilgang til et trygt sted å bo, selv på ganske kort sikt, pekes på som den mest sentrale bistanden. Mange som blir utsatt for grov utnyttning, bor hos arbeidsgiver eller i bolig arbeidsgiver kontrollerer. Som vi beskrev i kapittel 4 og 5 er nettopp det at arbeidsgiver kontrollerer boligen en av faktorene som gjør det vanskeligst å forlate et utnyttelsesforhold. Å forlate arbeidssituasjonen kan samtidig innebære å miste et sted å bo. En informant fra en ideell organisasjon svarte dette på spørsmål om hva hen vurderte som den viktigste bistanden.

Innkvartering, som skal bidra til at folk klarer å forlate situasjonen. Det er det største, tenker jeg. [...] Hvis du føler deg fanget i situasjonen og du ikke har peiling på at du

kunne fått hjelp med å bo et annet sted i en periode i hvert fall, så tenker du ikke engang på å kontakte noen. Fordi du sitter jo fast i samme tankemønster.

Sitatet peker mot at innkvartering og boligbehov ikke bare handler om tak over hodet, men også om å skape et mentalt handlingsrom som gjør det mulig å trekke seg ut av en utnyttende situasjon og vurdere neste steg. Flere informanter beskriver derfor også begrensninger i akuttovernatting som en sentral svakhet i dagens bistandsapparat. En annen informant i ideell sektor formulerte det slik:

Hvis du ikke har et sted å bo, og ikke vet om du skal være i et land, så [...] Folk mister jo fort selvfølelsen. Folk mister jo fort håpet. Det er veldig vanskelig å gjennomføre planer en dag. Holde tider og disse typer ting når du ikke vet hva du skal spise, eller hvor du skal sove, eller lurer på om livet ditt har en helt annen vending. Å bistå folk i å finne ut hvilke kamper de skal ta. Hvilke valg de skal ta for livet sitt. [...] Det er en enorm dramatik i å bli lurt av en arbeidsgiver, og å lure på om du skal gi opp ditt prosjekt om å være i Norge. [...] Jeg hadde gått på fylla for mye mindre enn dette.

Sitatet over viser hvordan bistand mer overordnet handler om å stabilisere en livssituasjon, i situasjoner som kan oppleves som svært belastende og traumatiske, og som for noen kan utgjøre eller utløse en mer grunnleggende livskrise eller håpløshet.

Økonomisk støtte og mulighet til å forfølge saken sin

Når personer mister både arbeid og bolig samtidig, blir det raskt en akutt situasjon. Det blir vanskelig å dekke grunnleggende behov, men også å møte til avtaler, følge opp saken og bli værende i landet mens forholdene undersøkes, og vente på en løsning. En informant i et hjelpetiltak beskriver det slik:

Hva det betyr og hvordan det er å stå i så mange måneder og bare vente på å få svar uten å ha en eneste krone i lomma. Livet blir satt på vent.

Hun viste til eksempler på utnyttelsessaker som har tatt over to år og knytter dette videre til behovet for en form for forskuttering eller sosialhjelp i ventefasen, der økonomisk støtte ikke bare er et spørsmål om livsopphold, men om å hindre at personer faller helt ut av både saken og systemet. Informanten fortsetter.

Herregud, hvis det tok to år for dem, hva slags forventninger skal vi ha for andre på at vi skal klare å oppfordre dem til å komme og anmelde og forlate situasjonen og sånn. Det er jo håpløst. Det er altfor lang behandlingstid. Det må jo kunne finnes andre måter å ... [utbetale noe på forskudd], eller noe sånt, [og så trekke det fra på] den store utbetalingen når den kommer.

Her blir det tydelig at økonomisk støtte ikke bare er et spørsmål om livsopphold, men også om å hindre at personer faller ut av både saken og systemet. Flere informanter peker på at manglende økonomisk sikkerhet gjør det vanskelig for arbeidstakere å bli værende i Norge og følge opp rettmessige lønnskrav. For personer uten inntekt, bolig eller

tilgang til ytelse kan det mest realistiske alternativet være å finne nytt arbeid raskt eller reise videre. Dette øker risikoen for at krav ikke blir forfulgt, og for at personer havner i nye utnyttende arbeidsforhold, og at arbeidsgiver slipper unna.

Juridisk bistand og rettighetsavklaring

For mange arbeidstakere er juridisk bistand en nødvendig forutsetning for at utnyttelse skal kunne omsettes til et krav, en anmeldelse eller en sak for offentlige myndigheter. Intervjuene viser samtidig at det offentlige rettshjelpstilbudet på dette feltet er begrenset. I praksis er det derfor i stor grad ideelle aktører, som Caritas, Frelsesarmeen, Jussbuss og Kirkens Bymisjon, som har utviklet tilbud om juridisk bistand til arbeidstakere utsatt for grov utnyttning. Som vi diskuterte i kapittel 6 om avdekking av utnyttingssaker, er disse tilbudene sentrale i identifiseringen av slike forhold. Kombinasjonen av tilgjengelighet og at juridisk bistand oppleves som både viktig og relevant for arbeidsinnvandrere gjør at disse organisasjonene blir en unik inngangsport for kontakt. I noen tilfeller vil det som i utgangspunktet ser ut som «enkle» saker knyttet til for eksempel manglende lønn etter mer omfattende kontakt vise seg å innebære også mer alvorlig utnyttning. Disse tiltakene fungerer dermed også som et bindeledd mellom utnyttede arbeidsinnvandrere og myndighetene/rettsapparatet og ser ut til å være sentrale i å kunne avdekke alvorlige utnyttingsforhold og useriøse/kriminelle aktører.

På et individuelt nivå og i kontakten med arbeidsinnvandrere spiller disse tilbudene en viktig rolle i å bistå med å avklare hvilke rettigheter de har, hvilke krav som kan fremmes, og hvilke spor det er realistisk å gå videre i. Dette gjelder både spørsmål om lønn og arbeidsforhold, oppholdsstatus, tilgang til ytelse og muligheten for anmeldelse eller annen formell oppfølging. En informant som jobbet med mange utsatte arbeidsinnvandrere, sa:

[De vi kommer i kontakt med] har veldig lite kjennskap til velferdssystemet. Så i veldig mange situasjoner så vil jeg anta at de kan ha rettigheter uten at de har peiling på det. Og ikke minst [at de ikke har] peiling på hvordan de skal utløse det. Det er derfor vi må stille de ekstra spørsmålene for å forstå om [de] faktisk har opparbeidet [seg] dager eller rettigheter.

Flere informanter peker samtidig på at juridisk bistand må ses i sammenheng med sosialfaglig støtte, som kan bestå av ulike ting, for eksempel kartlegging av rettighetsbildet til personen, bistand med å søke om relevante ytelse, hjelp med å søke annet arbeid, eller samtaler og støtte. En jurist forklarte at sosialfaglig forarbeid ofte er en forutsetning for at hun som jurist skal kunne gjøre jobben sin. Hennes erfaring var at det kunne ta tid før en utsatt person var i stand til å fortelle en sammenhengende historie, fordi vedkommende sto i en livskrise og kunne være traumatisert. Støtte i slike situasjoner kan også gjøre det nødvendig med hjelp fra helsevesenet. Slik synliggjør vår studie at bistand i denne typen saker ikke bare handler om juridisk kompetanse, men også om tid, tillit og stabilisering, og at disse typene bistandstiltak må ses i sammenheng. Dette ble også framhevet av en leder i en ideell organisasjon.

Jeg er kjempestolt av og glad for at jeg har ansatt jurister, altså, for vi trengte det. Men jeg syns hele samfunnet liksom ... Det er mange ting jurister ikke kan hjelpe folk med.

Oppfølging over tid og reetablering

Flere informanter peker på behovet for oppfølging over tid, og ikke bare i en akutt situasjon. Personene kan ha behov for bistand i kontakt med Nav, helsevesen, politi, advokat eller andre instanser, og for støtte i en situasjon preget av usikkerhet, språkbarrierer og svakt nettverk. Som en advokat formulerte det:

Jeg tror mye av utfordringen er at politikerne ikke vet. [Politikerne] vet ikke hvordan systemet faktisk fungerer [for dem vi jobber med]. [Politikerne] er avhengige av at noen forteller historiene, og de må forstå at de historiene som fortelles ikke er unike enkelthendelser. Det er normen. Normen er at det tar 18 måneder. Normen er at folk ikke får hjelp før det har gått lang tid. Ofte har det gått mange måneder før de i det hele tatt klarer å finne hjelp.

For noen kan bistandsbehovet innebære praktisk hjelp til å finne nytt arbeid eller bolig, for andre å få hjelp til å orientere seg i hjelpeapparatet og håndtere konsekvensene av det de har vært utsatt for.

Oppfølging over tid framstår dermed som en viktig del av det som skal til for å redusere risikoen for ny utnyttning, og bør derfor også forstås i et forebyggingsperspektiv. Flere har etterlyst en type ordning som kan tilsvare refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel, men mindre omfattende. Refleksjonsperioden er en midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse som kan gis til ofre for menneskehandel, og hensikten er både å gi mulighet for stabilisering, avklaring av situasjonen og at personen skal få tid til å vurdere om hen vil samarbeide med politi/påtalemyndigheter i en eventuell straffesak om menneskehandel. Personer som har fått innvilget refleksjonsperioden får også rettigheter etter sosialtjenesteloven og rett til fastlege. Dette er en ganske omfattende ordning, og er det som ligger til grunn for at rettighetsgapet i saker som henholdsvis behandles og ikke behandles som menneskehandel er så stort som det er (Brunovskis & Ødegård, 2019, 2022).

På bakgrunn av dette er det en del av informantene våre, særlig blant de som jobber med bistand innenfor ideell sektor, som etterlyser ordninger som minsker dette gapet, for eksempel en slags «refleksjonsperiode light». Dette kunne innebære en kortere midlertidig oppholdstillatelse og en avklaring av rettigheter etter sosialtjenesteloven, samt ordninger for å sikre tilgang til bolig, som diskutert over. Det vil imidlertid være viktig å gjøre gode vurderinger av hvordan en slik ordning burde utformes. Erfaringene med refleksjonsperioden har vært blandede (Brunovskis et al., 2010), og det kan være en risiko ved å basere en bistandsordning og sikring av rettigheter etter samme modell.

Dersom det gis kortere oppholdstillatelser, kan det oppstå vansker med å faktisk få realisert rettigheter innenfor det tilgjengelige vinduet og det er fare for å gi falske forventninger. I et tiltak i ideell sektor ble det gjort et forsøk med å ha en «minimumspakke» av bistand som var ment å vare i to til tre uker, for å ha muligheten til en avklaringsfase og

en stabilisering, også i saker hvor det var ganske klart fra start at det ikke dreide seg om menneskehandel. Denne perioden endte imidlertid med å vare i fire måneder for å kunne avklare og stabilisere situasjonen, på grunn av Nav-avslag og vansker med å finne jobb og bolig. Erfaringen viste at slike kortvarige tilbud kan bli urealistiske uten en klar plan for hva som skal skje etterpå.

Helsehjelp og psykososial støtte

Behovet for helsehjelp er tett koblet til psykososial støtte, sosialfaglig arbeid og tilgang til andre tjenester. Samtidig er helsehjelp, og særlig helsehjelp som krever noe annet enn akutt-tjenester, vanskelig tilgjengelig for mange som kan være i særlig stor risiko for utnyttning. Fastlegeordningen i Norge er hovedinngangen til andre helsetjenester gjennom utredninger og henvisninger, men er bare tilgjengelig for personer som er folkeregistrert som bosatt i Norge. Andre er i hovedsak henvist til private helsetjenester eller akuttmottak (Brunovskis et al., 2025).

Flere informanter peker samtidig på at helsehjelp, også i akutt-tjenestene, sjelden er reelt tilgjengelig uten ledsagelse og tett oppfølging. I et eksempel beskrives en kvinne som ble psykotisk på akuttovernatting, og der utfallet ifølge informanten var avhengig av om noen fulgte henne til legevakten, ringte sykehuset og sto i saken videre.

Natt til i går var det en dame som ble psykotisk på akuttovernattingen. Og hun er for dårlig til å være der. Hun klarer ikke å ta medisiner, og så blir hun kjempesjuk. Så har hun ikke rettigheter. (...) Vi vet at resultatet er forskjellig om vi følger henne til legevakta eller ikke. Eller om hun går alene eller ikke går i det hele tatt, kanskje. Og det er bare tull å tro noe annet.

Sitatet illustrerer at helsebehov i denne sammenhengen ikke bare handler om formell tilgang til tjenester, men om hvorvidt noen faktisk følger personen opp i møte med hjelpeapparatet. Helsehjelp bør derfor ikke forstås isolert fra andre bistandsbehov, og den faktiske tilgangen til helsehjelp kan også være avhengig av psykososial, praktisk bistand, som i dette tilfellet.

Helseutfordringene beskrives som tett knyttet til bostedsløshet, rettighetsusikkerhet og manglende muligheter til behandling over tid. Det gjelder både oppfølging av kroniske og sammensatte lidelser, medisiner, rehabilitering og behovet for restitusjon etter sykdom eller sykehusopphold. Et sentralt poeng er at behandling vanskelig kan lykkes uten et sted å hvile, hente seg inn og bli fulgt opp. Helsebehovene framstår derfor som uløselig knyttet til tilbud om trygg bolig og kontinuitet i livssituasjonen.

7.2 Hindringer for å oppsøke og nyttiggjøre seg bistand

Våre data viser at hindringene for å oppsøke og nyttiggjøre seg bistand er sammensatte. De handler både om arbeidstakernes situasjon, hvordan bistanden er organisert, og hvilke krav som stilles for å få tilgang til ulike ordninger. Barrierene er dermed ikke først og fremst individuelle, men strukturelle og institusjonelle – dette handler i stor grad om rettighetsbildet til utnyttede personer.

Språk og informasjon

Språk og tilgang til informasjon er en annen viktig hindring. Flere informanter peker på at arbeidstakere ofte har begrenset kunnskap om egne rettigheter, om hvor de kan henvende seg og om hva slags hjelp som faktisk finnes. Når informasjon gis på et språk de ikke behersker, eller gjennom digitale løsninger som krever BankID og annen tilgang de ikke har, blir terskelen ytterligere høyere. Manglende språkstøtte og tolk kan også gjøre det vanskelig å forstå situasjonen og å nyttiggjøre seg juridisk bistand.

Det er imidlertid ofte uklart hvem som skal dekke tolkeutgifter i sivile saker, noe som kan utgjøre en ytterligere terskel for å oppsøke og nyttiggjøre seg juridisk bistand. En av advokatene vi intervjuet fortalte om en sak, der arbeidstakere ønsket å anmelde bakmenn, men der politiet ikke ville følge opp saken fordi arbeidstakerne befant seg i utlandet.

[Politiet] sa at jeg kunne levere en skriftlig anmeldelse på vegne av klienten min. Men så er det sånn: Ja, men altså ... Skal jeg da selv betale tolk for fem timer for å sitte på telefon med klienten min og skrive noe skriftlig – som sannsynligvis ikke fører til noen sak uansett? Jeg får jo ikke oppnevning bare for å skrive en anmeldelse. Så det hele rant bare bort i sanden.

Sitatet illustrerer at tilgang til språk, veiledning og dokumentasjon ikke bare handler om å forstå systemet, men om å kunne gripe inn tidlig før mindre formelle mangler utvikler seg til større rettighets- og bevisproblemer.

Samlet viser materialet at tilgang til veiledning og tolk er en nøkkel for å gjøre arbeidstakeres erfaringer forståelige, dokumenterbare og mulig å følge opp i praksis, gjennom sosialfaglig støtte og rettslig veiledning og bistand. Uten slik støtte blir avstanden stor mellom formelle rettigheter og faktisk tilgang til hjelp.

Flere informanter peker på behovet for enklere og mer tilgjengelig informasjon. Begreper og prosedyrer, for eksempel knyttet til rettsforfølgelse er lite intuitive, særlig for personer som ikke kjenner det norske systemet. Ideelle aktører er særlig opptatt av at utnyttede arbeidstakere skal kunne motta informasjon og veiledning, men også kunne fortelle om sine utfordringer på et språk de behersker godt. Erfaringen til ideelle aktører er at språkkompetanse er helt avgjørende for å få fram opplysninger som ellers ikke ville kommet fram.

Manglende rettigheter i Norge, vanskelig å følge opp saken sin fra utlandet

Det totale rettighetsbildet knyttet til oppholdsstatus og tilgang til offentlige ytelser er sentralt for å få tilgang til bistand. Og bistanden vi har omtalt i dette kapitlet kan være viktig, eller til og med avgjørende, for å kunne forfølge for eksempel lønnskrav mot tidligere arbeidsgivere. Flere informanter beskriver situasjoner der arbeidstakere står uten reell mulighet til økonomisk støtte, selv når de er i en akutt situasjon og det er bred enighet om saksforholdet.

Et illustrerende eksempel er en sak der fem personer hadde anmeldt arbeidsgiveren og fått bistandsadvokat, samtidig som politiet ønsket at de skulle bli værende i Norge. Likevel fikk de ingen offentlig hjelp til bolig eller akuttovernatting. Fire søkte økonomisk

sosialhjelp, men ble behandlet ulikt avhengig av hvilket Nav-kontor saken havnet hos. Tre fikk innvilget støtte, mens en fikk avslag med henvisning til EØS-regelverket, manglende fast bopel og manglende registrering som arbeidssøker. Saken illustrerer usikkerhet knyttet til folkeregistrering, bopelvurderinger og oppholdsgrunnlag. En informant i ideell sektor fortalte at:

Jeg har sett flere eksempler der klienter har fått avslag på sosialhjelp, men blitt tilbudt at Nav kan dekke en hjemreise. De får altså ikke hjelp til å bli værende i Norge – kun støtte til å dra tilbake til hjemlandet. Det sier noe om hvilke utfordringer de møter. (...) De har akutte behov og må prioritere annerledes. Enten må de flytte til en annen by og finne jobb, eller dra tilbake til hjemlandet eller et annet land. Det gjør at mange går glipp av muligheten til å forfølge rettmessige krav.

I teorien kan man også fremme både lønnskrav og anmelde arbeidsgivere fra hjemlandet, men flere av våre informanter erfarer at dette i praksis kan være svært vanskelig, som dette sitatet illustrerer.

Når det gjelder å anmelde til politiet – da må du være her. Politiet trenger å ha deg her i forbindelse med anmeldelsen. Jeg har hatt klienter, for eksempel noen rumenske arbeidere, som tok kontakt etter at de hadde reist tilbake til Romania. Det var via den rumenske ambassaden, og de ønsket å anmelde bakmannen i Norge. Men politiet ville ikke ta i saken. Det blir for vanskelig, liksom. Realiteten er at hvis de ikke er fysisk til stede her i landet, så er det veldig vanskelig å få levert en anmeldelse. I teorien kunne de kanskje gått til rumensk politi og fått sendt saken videre til Norge. Men i praksis skjer det sjelden noe med det.

Det er som nevnt mulig å anmelde forhold i Norge selv om man ikke befinner seg her når anmeldelsen framsettes, og det er vanskelig for oss å vite om det kan ha vært andre eller flere årsaker til at denne saken ikke ble fulgt opp videre. Samtidig er det altså slik at flere av våre informanter som yter rettshjelp eller sosialfaglig oppfølging mener at det er vanskelig både å få anmeldt og fulgt opp en sak dersom man ikke befinner seg i Norge, i alle fall i den innledende perioden.

Frykt og mangel på tillit

Frykt for represalier er en annen barriere mot å søke bistand. Noen frykter å miste arbeid og inntekt, andre frykter å miste bolig, bli sendt ut av landet eller at familiemedlemmer kan få problemer. Som en informant uttrykker det: «De må ha en inntekt. Hvis de skal gå til anmeldelse, mister de jo masse arbeidstid og penger som kan sendes hjem.» For personer som er økonomisk avhengige av arbeidsgiver, kan risikoen ved å oppsøke bistand derfor framstå som større enn den mulige gevinsten. Flere peker også på at arbeidsgiver bruker bolig og oppholdsstatus som pressmiddel, slik at arbeidstakerne ikke tør å si fra.

I tillegg kan lav tillit til politi, Nav og andre offentlige instanser være en barriere. En av juristene tilknyttet en ideell organisasjon beskriver en gruppe arbeidstakere som hadde

«store forhåpninger til at systemet skulle beskytte dem», men som erfarte at «det skjedde ikke» og til slutt reiste tilbake:

Jeg aner ikke hva som skjedde med straffesaken – en annen advokat tok over. Poenget mitt er at dette er én sak, men vi ser lignende mønstre i flere andre. Nav har mulighet til å bruke skjønn, men gjør det ofte ikke – spesielt ikke i favør av EØS-borgere. Vi har snakket om dette blant kollegaer og har et inntrykk av at dette kan være politisk styrt. Det virker som Nav og kanskje også politiet opererer med innvandringsregulerende hensyn.

Dette sitatet illustrerer at tilliten til myndighetene og offentlige etater kan være lav. Det er en opplevelse vi finner både hos ideelle organisasjoner og blant arbeidsinnvandrere selv. Vi har også omtalt dette i tidligere prosjekter, og at dersom man ikke får hjelp av myndighetene, det være seg Nav, helsevesen eller politi når man trenger det, kan det gi en følelse av å ha blitt brukt og at myndighetene på en eller annen måte vil bli «kvitt en» (Brunovskis et al., 2025). Polske innvandrere, som utgjør den største gruppen av arbeidsinnvandrere til Norge, er blant de med lavest tillit til norske myndigheter sammenlignet med andre innvandrergupper. Samtidig som det er verdt å merke seg at en levekårsundersøkelse blant innvandrere fra 2016 viser at polske innvandrere som er folkeregistrert som bosatt i Norge har omtrent samme tillitsnivå til myndighetene som den norske befolkningen som helhet (Vrålstad, 2016).

Geografisk og byråkratisk utilgjengelighet

Mange får, som nevnt, hjelp fra ideelle organisasjoner. Men for personer som befinner seg på avsidesliggende arbeidsplasser eller i mindre kommuner, kan avstanden til hjelpetilbud være stor. Dette kan også gjøre det vanskeligere å få et midlertidig bosted. I tillegg kan kontakt med offentlige instanser by på større praktiske problemer, som reiseavstand.

Flere informanter peker også på manglende tilgjengelighet utenfor ordinær arbeidstid, i helger eller i situasjoner som krever rask avklaring. Som en informant uttrykte det: «Å ringe Nav halv tre på en fredag er umulig. Hvis krisesenteret ikke kan hjelpe oss, så er jeg usikker på hva jeg skal gjøre.»

Manglende dokumentasjon, som arbeidskontrakter og timelister, kan undergrave hele grunnlaget for å forfølge et krav, samtidig som det kan være en del av selve utnyttingsbildet. En informant fra en ideell organisasjon beskriver dette som en dominoeffekt; når et grunnleggende forhold ikke er på plass, kan det både gi følgekonskvenser, samtidig som det kan gjøre det vanskeligere å forfølge krav eller rette opp i situasjonen. Som et eksempel viser hun til en renholder som mens hun ventet på å få arbeidskontrakt ble sendt ut på et farlig oppdrag og fikk betalingen svart som kontanter i konvolutt. Senere ble hun syk. Fordi arbeidsforholdet ikke var formalisert, fikk hun ikke sykepenger og det ble vanskelig å forfølge saken videre. Eksempelet illustrerer hvordan formelle mangler kan skape en kjede av sårbarhet som svekker arbeidstakerens mulighet til å gjøre noe med sin egen sak.

Tilgangen til bistand avhenger ikke bare av hvilke tilbud som finnes, men også av om arbeidstakeren har praktiske, språklige, økonomiske og rettslige forutsetninger for å bruke dem. For personer i særlig utsatte situasjoner blir barrierene ofte gjensidig forsterkende. Det bidrar til at mange ikke får hjelp, eller får hjelp for sent.

Mest sårbar, minst tilgjengelig hjelp?

Både tidligere forskning og vårt materiale viser at tilgangen til bistand ofte er dårligst nettopp i de sakene der behovet er størst – altså at de som kanskje trenger hjelpen aller mest også er dårligst stilt for å få den. Inntil oktober 2025 dekket ikke fri rettshjelp lønnskrevsaker. Bistand gjennom ideelle organisasjoner, pro bono-ordninger eller fagforeninger har derfor vært avgjørende.

Samtidig er hovedregelen at fagforeninger bare yter bistand til medlemmene sine og en viktig hindring for bistand via det som er etablert som vanlige ordninger i store deler av arbeidslivet er at de som er mest sårbare for utnyttning som regel ikke er fagorganisert. Et eksempel fra våre intervjuer er en arbeidstaker som gjennom kontakt med Fair Play Bygg fikk hjelp til å komme i kontakt med EI- og IT-forbundet, som valgte å bistå ham som om han hadde vært ordinært medlem. Informanten beskrev dette som delvis avgjørende for at saken i det hele tatt kunne håndteres videre. Men vanligvis er det begrenset hjelp å få dersom man ikke selv er medlem i en fagforening.

7.3 Konsekvenser av manglende bistand

Våre analyser viser at manglende bistand ikke bare har konsekvenser for den enkelte, men også for hva som skjer videre med saken, og i det større bildet, for myndighetenes muligheter til å avdekke utnyttning, forebygge videre utnyttning og å reagere mot arbeidsgivere som utnytter. Når arbeidstakere ikke får tilgang til bolig, inntekt, juridisk bistand eller annen oppfølging, svekkes muligheten både til å komme ut av utnyttningen og til å forfølge krav. Manglende bistand framstår dermed både som et velferdsproblem og som et problem for rettighetsmobilisering og håndheving samt at det gir en dårligere mulighet for å få oversikt over omfanget av utnyttning.

Manglende bistand kan også føre til at personer forsvinner ut av saken før den er tilstrekkelig kartlagt. Noen reiser fra stedet, finner nytt arbeid et annet sted eller drar ut av landet. Andre går tilbake til arbeidsgiver eller inn i nye arbeidsforhold med høy risiko for videre utnyttning. En advokat beskrev dette på en veldig tydelig måte.

Jeg kan hjelpe deg med å levere en anmeldelse. Jeg kan se på muligheten for å fremme et lønnskrev. Men jeg kan ikke gjøre noe mer enn det. Du har ikke rett på et sted å bo, og du har ikke rett på økonomisk støtte. (...) Hvis det heller ikke er mulig, så bør du egentlig bare reise hjem.

Hun understreket videre at fravær av et kortvarig botilbud i praksis gjør det vanskelig å få levert anmeldelser.

Det er nettopp derfor vi er så avhengige av å kunne tilby noe – et kortvarig botilbud, for eksempel. Det er det man trenger for at disse anmeldelsene faktisk skal kunne bli levert. Men det har vi jo ikke i dag.

Dette illustrerer hvordan fraværet av mer sammenhengende bistand kan gjøre at saker trekker ut og at den utsatte blir stående i en uavklart situasjon uten reell vei videre. Kapasitet og kompetanse varierer mellom aktørene som kan yte bistand, tilbudene er ulikt fordelt geografisk, og er ofte avhengig av lokale initiativer og enkeltpersoner.

En annen konsekvens er at muligheten til å dokumentere forholdene svekkes. Uten trygghet, språkstøtte og praktisk bistand blir det vanskeligere å samle dokumentasjon, forklare seg sammenhengende og møte til samtaler med politi, tilsyn eller juridiske rådgivere. Når personer mangler bolig, inntekt eller oppfølging, blir det også vanskeligere å stå i en prosess lenge nok til at saken blir tilstrekkelig opplyst. Dette kommer tydelig fram i saker der personer har reist ut av landet før anmeldelse eller videre oppfølging er kommet på plass. En jurist ved en sivil hjelpeorganisasjon sa det på denne måten:

Det er altså mange praktiske og strukturelle barrierer som gjør det vanskelig for sårbare EØS-borgere å oppsøke hjelp. Veldig mange vet ikke engang at organisasjoner som Kirkens Bymisjon eller Caritas tilbyr rettshjelp. De oppsøker dem gjerne for å få mat eller klær, og oppdager først da at de kan få juridisk bistand. Det er i stor grad tilfeldig [...] Å gå til sak koster også penger. Hvis man ikke får hjelp via straffesporet, må man vurdere sivilrettslig lønnsinndrivelse. Og her oppstår det både økonomiske og praktiske hindringer. Mange saker mangler tilstrekkelig dokumentasjon. Derfor blir vi ofte nødt til å forsøke å forhandle med arbeidsgiver, eller presse dem på annet vis. Men dersom det ikke fører frem, og saken må til retten, er det ofte slik at den rett og slett ikke egner seg – på grunn av dokumentasjonsmangel.

Manglende bistand kan også påvirke hvordan saker klassifiseres og følges opp. Når arbeidstakeren ikke har mulighet til å bli værende i prosessen, eller når ingen har kapasitet til å bistå med kartlegging og koordinering, øker risikoen for at saken enten faller bort eller håndteres som et mer avgrenset problem. Juristen sitert over beskriver hvordan saker også kan forsvinne helt ut av systemet.

Han fikk til slutt utbetalt pengene sine. Men poenget er, når han faktisk får pengene, er det ikke lenger noe å anmelde. Politiet forfølger ikke saken, og det er heller ikke grunnlag for å ta den til retten. Dermed forsvinner slike saker helt fra statistikken (...) Veldig mye blir ordnet opp i «det skjulte».

Den samme informanten peker også på at saker ofte ikke følges opp fordi de er kostbare å føre, og fordi «ofrene rett og slett forsvinner».

7.4 Bistand og andre tiltak henger sammen

Analysen i dette kapittelet viser at bistand til personer som blir grovt utnyttet i arbeidslivet ytes av mange ulike aktører, men at tilbudet er geografisk ujevnt fordelt og svakt samordnet på tvers av politidistrikt og regioner. Frivillige og ideelle organisasjoner, fagforeninger, advokater, krisesentre og offentlige instanser spiller alle viktige roller, men bistanden framstår i stor grad som fragmentert og geografisk skjevfordelt med hovedtyngde i de største byene.

På tvers av materialet går noen behov igjen. Dette gjelder særlig trygg innkvartering, økonomisk støtte, juridisk bistand, helsehjelp og oppfølging over tid. Samtidig viser analysen at disse behovene ofte bare dekkes delvis eller midlertidig.

Kapittelet viser også at hindringene for å oppsøke og nyttiggjøre seg bistand er sammensatte. De handler blant annet om bosted, arbeids- og bosituasjon, språk, digital tilgang, oppholdsstatus, økonomiske ressurser og frykt for represalier. Når slike forhold virker sammen, blir tilgangen til bistand vanskelig.

Et sentralt funn er at manglende bistand ikke bare har betydning for den enkeltes levekår og livssituasjon, men også for hva som skjer videre med saken. Uten et minimum av trygghet, inntekt og praktisk støtte blir det vanskeligere å varsle, dokumentere forhold, forklare seg, fremme lønnskrav og erstatning og stå i denne type rettsprosesser over tid. Bistand framstår dermed ikke bare som beskyttelse, men også som en forutsetning for rettighetsmobilisering og videre oppfølging. Når slik bistand mangler, øker også risikoen for at saker aldri blir meldt, fulgt opp eller registrert, og at omfanget av utnyttelse forblir skjult.

8 Reaksjonsmidler og barrierer i saker om utnyttelse i arbeidslivet

Grove utnyttingssaker i spennet mellom sosial dumping og menneskehandel til tvangsarbeid kan bestå av kombinasjoner av ulike utnyttelseselementer, og det vil være en helhetsvurdering som avgjør om sakene blir forstått som sosial dumping, utnyttning eller grov utnyttning. Grensedragningen mellom ulike utnyttelsesformer utfordres også av den fornærmedes subjektive oppfatning av situasjonen (NTAES, 2024).

I tidligere kapitler har vi vist hvordan grov utnyttning i arbeidslivet finner sted og kan avdekkes. Samtidig kom det fram at identifisering i seg selv ikke nødvendigvis fører til at forholdene følges opp med sanksjoner fra kontrollmyndighetenes side. Tvert imot framstår overgangen fra avdekking til reaksjon som et kritisk punkt i håndteringen av utnyttelse i arbeidslivet. Erfaringene fra de siste to tiårene har vist at lovbestemmelser og virkemidler har begrenset betydning dersom de ikke følges opp i praksis. Det er derfor ikke gitt at alvorlige former for utnyttning blir møtt med sterke reaksjoner.

I dette kapitlet undersøker vi hvordan ulike reaksjonsmidler faktisk brukes når utnyttning i arbeidslivet avdekkes, og hvilke forhold som bidrar til at de i mange tilfeller ikke tas i bruk. Her bruker vi reaksjonsmidler som et overordnet begrep. Kapitlet omfatter både administrative reaksjoner og sanksjoner, strafferettslige reaksjoner og sivile krav. Ikke alle disse er sanksjoner i snever juridisk forstand, men de utgjør ulike former for oppfølging, håndheving og rettslig respons.

Det norske systemet for å reagere mot utnyttning i arbeidslivet består i hovedsak av tre spor: et forvaltningsspor, et strafferettslig spor og et sivilt spor. Forvaltningssporet omfatter blant annet pålegg, tvangsmulkt, stans og overtredelsesgebyr. Straffesporet innebærer anmeldelse, etterforskning, påtale og eventuelt straff. Det sivile sporet handler særlig om arbeidstakeres mulighet til å fremme krav om ubetalt lønn, feriepenger, overtidsgodtgjørelse eller erstatning.

Disse sporene ivaretar ulike formål og forutsetter ulike typer dokumentasjon, prosesser og ressurser. Forvaltningsrettslige og administrative reaksjoner brukes hyppig, særlig i tilsynssaker, mens strafferettslig oppfølging i saker om grov utnyttelse i arbeidslivet forekommer langt sjeldnere. Det sivile sporet kan være avgjørende for arbeidstakere som søker økonomisk oppreisning, men forutsetter ofte juridisk bistand, tid og evne til å stå i belastende prosesser over tid. Mange saker stopper derfor opp underveis. I tillegg vil saker med alvorlige elementer av utnyttning ofte bli håndtert som avgrensede regelbrudd, administrative avvik eller sivile konflikter, snarere enn som helhetlige utnyttingssaker.

I dette kapitlet gis en oversikt og en analyse av de tre hovedsporene i norsk rett.

Sporene oppfyller ikke de samme behovene, og de er ulikt tilgjengelige for arbeidstakere i sårbare situasjoner.

Avslutningsvis i dette kapittelet drøfter vi hvordan reaksjoner/sanksjoner brukes i praksis, og hvilke barrierer som begrenser bruken av de ulike reaksjonsmidlene i praksis.

8.1 Forvaltningsrettslige og administrative reaksjoner

Forvaltningsrettslige og administrative reaksjoner anvendes først og fremst av tilsynsmyndigheter, særlig Arbeidstilsynet. Reaksjonene omfatter blant annet pålegg om retting, tvangsmulkt ved manglende etterlevelse, i enkelte tilfeller stansing av arbeid eller virksomhet, og tilbaketrekking av godkjenning. Slike reaksjoner skal i hovedsak virke korrigerende og forebyggende. Overtredelsesgebyr omtales som en administrativ sanksjon (Samfunnsøkonomisk analyse, SØA, 2025) ¹¹.

Ved bruk av arbeidstakere fra tredjeland (land utenfor EU/EØS) finnes det også bestemmelser i utlendingsloven, som gir hjemmel til ikke å gi oppholdstillatelse for arbeid hos en arbeidsgiver som grovt eller gjentatte ganger har brutt regler om arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår (§ 127). Dette omtales som at arbeidsgiveren har fått karantene, og er særlig aktuelt i forbindelse med sesongarbeid i landbruket. Virkningen av et vedtak om karantene, som gjøres av Utlendingsdirektoratet (UDI), er på to år.

Forvaltningsrettslige og administrative reaksjoner er den mest brukte formen for offentlig oppfølging når myndighetene avdekker brudd på arbeidslovgivningen. Arbeidstilsynet har en sentral rolle gjennom tilsyn med arbeidsmiljøloven og tilknyttede regelverk. I tillegg fører Arbeids- og Havindustritilsynet tilsyn etter blant annet allmenngjøringsloven, utlendingsloven og anskaffelsesregelverket. ¹²

Arbeidsmiljøloven inneholder de grunnleggende bestemmelsene for arbeidslivet, som arbeidskontrakt, arbeidstid, helse, miljø og sikkerhet, og innkvartering stilt til disposisjon av arbeidsgiver. Det er tariffavtalene som regulerer lønnsforhold i Norge. I utgangspunktet er det derfor ikke ulovlig å avtale svært lav lønn. Lov om allmenngjøring av tariffavtaler er en av de viktigste reguleringene for å unngå underbetaling av (utenlandske) arbeidstakere. Formålet i loven er «å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet» (§ 1). Allmenngjøring innebærer at minstevilkårene i tariffavtalene gjøres gjeldende for alle arbeidstakere innenfor et område, og kan bare vedtas dersom de utenlandske arbeidstakerne har påviselig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske. ¹³

Når det avdekkes brudd på regelverk i forbindelse med et tilsyn, har Arbeidstilsynets inspektører anledning til å vedta én eller flere reaksjoner, eventuelt ingen reaksjon dersom inspektøren ikke mener det er nødvendig. De vanligste reaksjonene fra Arbeidstilsynet er pålegg om å rette ulovlige forhold innen en bestemt frist, og eventuelt tvangsmulkt dersom pålegg ikke etterkommes. De kan også vedta stans av arbeidet ved en

¹¹ Overtredelsesgebyr regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Det kan også ilegges av blant andre Skatteetaten, politiet og Statens vegvesen.

¹² Luftfartstilsynet fører tilsyn med flyvende personell innenfor sivil luftfart, og Sjøfartsdirektoratet fører tilsyn på norske skip.

¹³ Så langt er det innført allmenngjøring i ni områder: bygg, elektro, verftsindustri, fiskeindustri, renhold, godstransport, persontransport, jordbruk/gartneri, og hotell og restaurant.

virksomhet, enten som et pressmiddel for å etterkomme pålegg når fristen er gått ut, eller ved umiddelbar fare for arbeidstakeres liv og helse. Overtredelsesgebyr og anmeldelse til politiet er de to mest inngripende reaksjonene Arbeidstilsynet har til rådighet, og retter seg begge mot alvorlige eller gjentatte brudd.

Mens overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som ilegges av blant annet Arbeidstilsynet selv, er anmeldelse innledningen til en strafferettslig forfølgning. Ettersom overtredelsesgebyr regnes som straff, krever forvaltningsloven at Arbeidstilsynet i samarbeid med påtalemyndigheten avklarer om et brudd skal forfølges strafferettslig, administrativt eller begge deler (Forvaltningsloven, 1967, § 47).

Arbeidstilsynet gjennomfører risikobaserte tilsyn, det vil si i bransjer og virksomheter med høy sannsynlighet for brudd på regelverket. I forbindelse med vårt prosjekt har Arbeidstilsynet tatt ut tall på alle gjennomførte tilsyn innenfor arbeidslivskriminalitet, samlet for perioden 2014 til juli 2025. Vårt datagrunnlag omfatter kun tilsyn der utgangspunktet er å avdekke eller bekjempe arbeidslivskriminalitet, og som er eksplisitt merket som a-krim (fra 2017) eller sosial dumping (før 2017), heretter omtalt som a-krimtilsyn. A-krim kan også bli avdekket i andre type tilsyn, men er ikke med i denne statistikken.

Det er også viktig å understreke at ikke alle brudd som avdekkes i et a-krimtilsyn nødvendigvis er direkte knyttet til arbeidslivskriminalitet. Under et tilsyn har inspektørene en sjekkliste med kontrollpunkter. Et kontrollpunkt er hjemlet i ett eller flere krav i regelverket, og et tilsyn kan resultere i ingen, ett eller flere avdekte brudd på disse kontrollpunktene. Under et tilsyn som utføres med utgangspunkt i å avdekke a-krim, kan inspektøren også avdekke mindre alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven, for eksempel mangler ved systematisk HMS-arbeid, som virksomheten blir pålagt å rette opp i. Statistikken over brudd og reaksjoner omfatter derfor alle brudd og reaksjoner i disse tilsynene, ikke bare de som er direkte knyttet til arbeidslivskriminalitet.

I perioden 2014 til juni 2025 gjennomførte Arbeidstilsynet 22 084 a-krimtilsyn. Brudd ble avdekket i 61 prosent av tilsynene, og 57 prosent av tilsynene resulterte i minst én reaksjon.

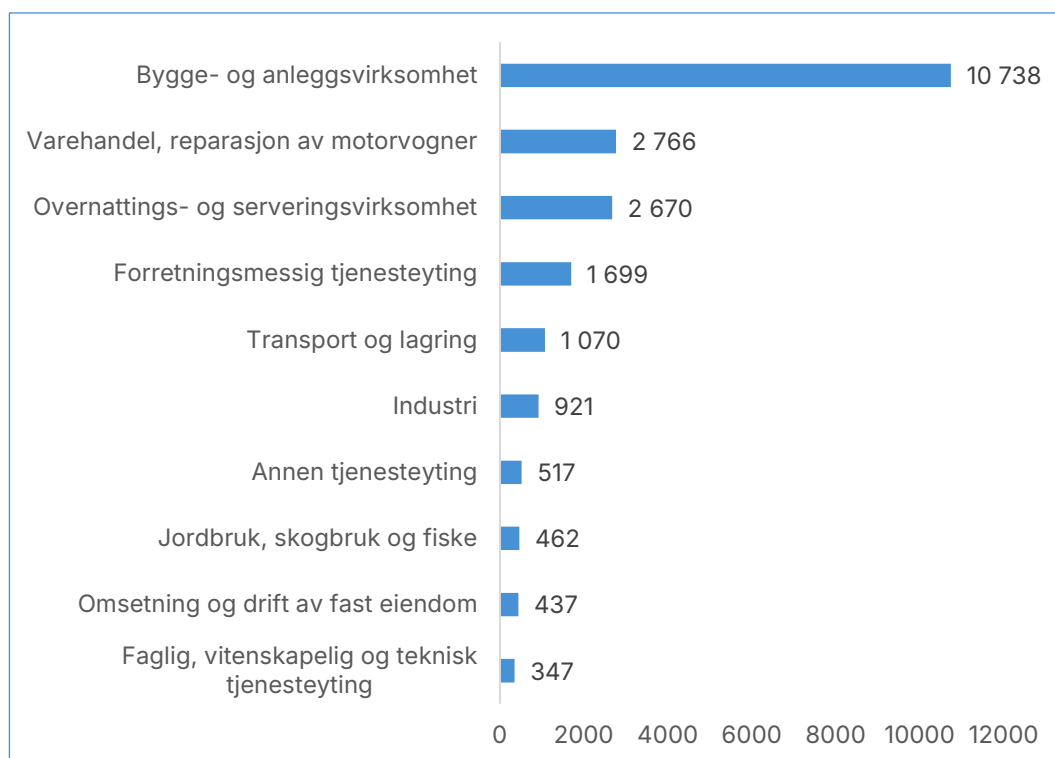
Totalt ble det registrert 42 798 brudd og gitt 36 665 reaksjoner. Det innebærer at blant tilsyn der det ble avdekket brudd, var det i gjennomsnitt 3,2 brudd og 2,7 reaksjoner per tilsyn. Pålegg utgjør den klart største andelen av reaksjonene, med 24 933 vedtak (68 prosent av alle reaksjoner). Deretter følger tvangsmulkt (5418), stans som pressmiddel (3163) og stans ved overhengende fare (1945). Overtredelsesgebyrer og anmeldelser er de mest aktuelle sanksjonene når det er snakk om grov utnyttning av arbeidskraft og utgjør til sammen 3,7 prosent av alle reaksjonene (1224 overtredelsesgebyrer og 142 anmeldelser til politiet). Videre er det blitt avklart at kun 15 av disse anmeldelsene er a-krim saker, med hjemmel i straffeloven §§ 395 og 396 om henholdsvis lønnstyveri og grovt lønnstyveri. Vi har også fått innsyn i hvilke hjemler i regelverket som er benyttet ved vedtak om overtredelsesgebyr. Et vedtak kan være begrunnet med brudd på flere paragrafer eller regelsett samtidig. Vi finner at omtrent 25 prosent av de registrerte bruddene er hjemlet i regelverk som omhandler lønn, arbeidstid og brudd på allmenngjøringsloven.

I Figur 8.1 har vi brutt ned antallet tilsyn på bransjenivå, der vi inkluderer de ti bransjene med flest tilsyn og sorterer fra flest til færrest tilsyn. Antall tilsyn i en bransje avhenger av flere forhold, blant annet bransjens størrelse, hvor høy risikoen for arbeidslivskriminalitet vurderes å være, myndighetenes satsinger og prioriteringer, og i hvilken grad det finnes utviklede samarbeidsstrukturer som genererer tips og informasjon til tilsynsmyndighetene.

Bygg- og anleggsbransjen skiller seg ut og står alene for nesten halvparten av alle gjennomførte a-krimtilsyn, hvilket gjenspeiler en kombinasjon av høy faktisk risiko og en vedvarende myndighetssatsing som har pågått gjennom hele perioden statistikken dekker. Bransjen er også den næringen der Fair Play-samarbeidene mellom partene i arbeidslivet er mest utviklet, med regionale ordninger som mottar og følger opp tips om useriøse forhold.

Derneft følger varehandel og reparasjon av motorvogner (2766 tilsyn) og overnattings- og serveringsvirksomhet (2670). Begge er arbeidsintensive næringer med stort innslag av ufaglært og utenlandsk arbeidskraft. Overnattings- og serveringsvirksomhet er omfattet av allmenngjøring, og typiske brudd i denne bransjen er knyttet til arbeidsavtaler, lønn under minstesats og brudd på arbeidstidsbestemmelser. Varehandel inkluderer også bilpleie, hjulskift og hjullagring, som fra 2022 er omfattet av en egen godkjenningsordning. Videre følger forretningsmessig tjenesteyting (1699 tilsyn), som blant annet omfatter bemanningsforetak og renholdsvirksomheter, og transport og lagring (1070 tilsyn), der særlig varebilsegmentet har fått økt oppmerksomhet som risikonæring de senere årene.

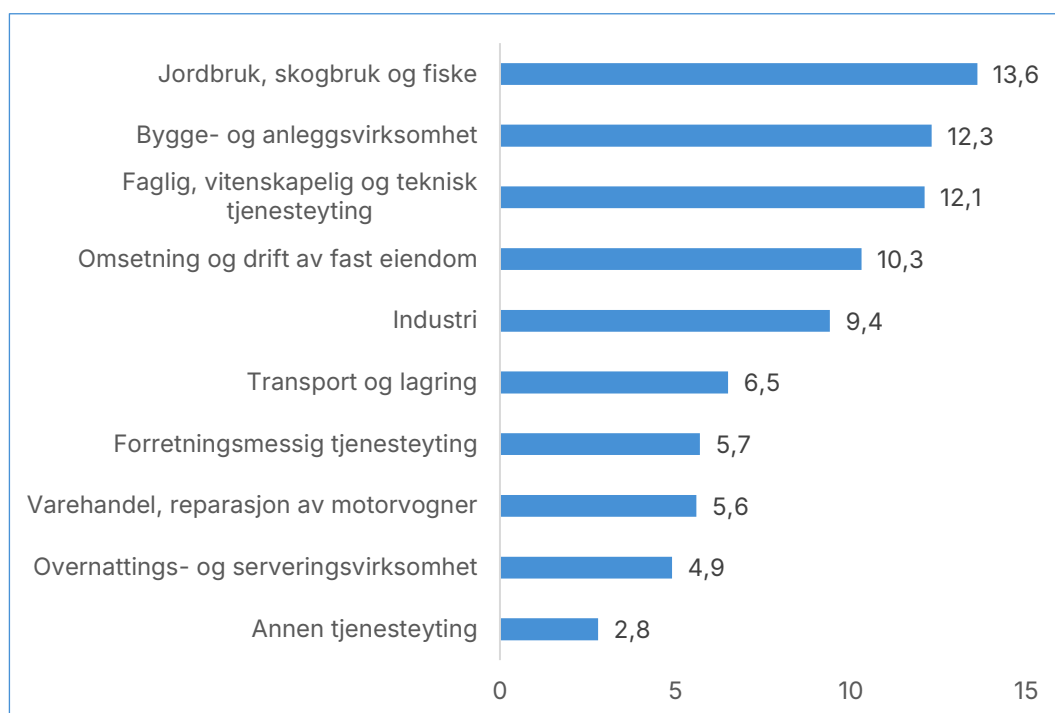
Figur 8.1. Antall gjennomførte tilsyn. Periode 2014–2025. Etter næring.



For å sammenligne bruken av overtredelsesgebyr på tvers av bransjer uavhengig av tilsynsvolum, viser figur 8.2 overtredelsesgebyr som andel av tilsyn der det ble avdekket brudd. Dette målet gir en indikasjon på hvor ofte bruddene som avdekkes er alvorlige nok til å utløse gebyr, blant tilsyn der minst ett brudd er avdekket, og gjør det mulig å sammenligne på tvers av bransjer uavhengig av tilsynsvolum.

Figuren viser betydelig variasjon mellom bransjene. Jordbruk, skogbruk og fiske har den høyeste andelen (13,6 prosent), etterfulgt av bygg og anlegg (12,3 prosent) og faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting (12,1 prosent). I den andre enden finner vi annen tjenesteyting (2,8 prosent) og overnattings- og serveringsvirksomhet (4,9 prosent). At bransjer med høy bruddandel, som servering og varehandel, likevel har en lav gebyrandel, kan tyde på at bruddene oftere gjelder forhold som mangelfulle arbeidsavtaler og arbeidstidsbestemmelser – brudd som typisk følges opp med pålegg om retting. I jordbruk og bygg og anlegg avdekkes det derimot oftere brudd som er alvorlige nok til å utløse overtredelsesgebyr.

Figur 8.2. Andel overtredelsesgebyrer blant tilsyn med avdekket brudd. Periode 2014–2025.



Mange saker håndteres innenfor et forvaltningsspor, selv om de også kan inneholde elementer av mer grov utnyttning. En informant fra politiet beskrev denne logikken slik:

Ja, vi skal så langt det lar seg gjøre bruke den mildeste måten for å oppnå det vi vil. Så det taler jo for tilsyns- og forvaltningsvirkemidlene. Og så er det jo ... det er litt skyldskravforskjell i de forskjellige lovene. Arbeidsmiljøloven er jo forvaltningsstyrt sånn sett og trenger sannsynligvis overvekt, mens vi i straffespolet som oftest må ha forsett. Det stiller jo litt andre krav til etterforskning og tidsaspektet. Da blir jo de der raske, effektive ... at man skal få en reaksjon kjapt etter en kontroll, da. Det går jo ikke, da. Det er i hvert fall ikke i sånn her type saker, som oftest.

Mens en informant fra Arbeidstilsynet forklarte det slik:

Politianmeldelse for menneskehandel tror jeg sitter ganske langt inne hos oss. Det er i så fall veldig åpenbart at politiet også er på saken, for å si det sånn. Det ligger jo som et lite sånn teppe over flere etater dette med at det er så vanskelig å få sånne saker dømt i retten. Det er jo noe du hører 100 ganger, altså når du jobber med dette her. Det er bare å gi opp liksom.

Sitatene illustrerer hvorfor forvaltnings- og administrative reaksjoner ofte framstår som det mest nærliggende sporet. De har lavere terskel enn straffesporet, kan brukes raskere og krever mindre omfattende etterforskning. Det er derfor ikke bare et spørsmål om prioritering, men også om hvilke typer bevis og prosesser de ulike sporene forutsetter.

Samtidig viser våre intervjuer at disse reaksjonene har begrensninger når det gjelder å fange opp det helhetlige utnyttelsesforholdet. De er godt egnet til å gripe inn mot konkrete og dokumenterbare regelbrudd, men mindre egnet til å håndtere relasjonelle og strukturelle sider ved utnyttelsen, som avhengighet, sosial kontroll, frykt, underordning og økonomisk binding. Dermed kan det oppstå en forskyvning, der alvorlige forhold oversettes til mer avgrensede arbeidsmiljøbrudd.

Forvaltningsrettslige reaksjoner kan også virke på individnivå. En informant fra tilsynsmyndighetene beskrev det slik:

Det pålegget [om etterbetaling av lønn] har vi brukt i en god del tilfeller. (...) Og det sikrer i de tilfellene at de konkrete arbeidstakerne som vi da har ført kontroll med akkurat deres lønnskrav, at de får det de skal ha. Og så er det jo da ... hva med alle de andre i denne virksomheten? Hvis det er en stor virksomhet, og det er kanskje fem-seks-sju stykker vi har valgt å fokusere på, så vil jo ikke det pålegget ha betydning for dem. For det går jo på individnivået. Her blir det tydelig at reaksjonene kan være treffsikre i den konkrete tilsynssituasjonen, men samtidig ha begrenset rekkevidde for andre arbeidstakere og overfor helheten i virksomheten.

Intervjumaterialet peker også på at reaksjonene ofte kommer til kort overfor den mest useriøse delen av arbeidslivet, særlig i situasjoner der virksomheter unndrar seg ordinær tilsynsvirksomhet, motarbeider innhenting av opplysninger eller tilpasser seg kontrollregimet uten å endre praksis grunnleggende. Flere av informantene beskriver at de ofte ser at de samme arbeidsgiverne går igjen, og at virksomhetene kan skifte organisasjonsnummer eller gjøre midlertidige tilpasninger når de vet at kontroll er på vei.

Brudd på utlendingsregelverket og karanteneordningen

En bestemmelse som i hovedsak har vært aktuell for sesongarbeidere i landbruket er at arbeidsgiverne kan bli nektet adgang til å gi arbeid til tredjelandsborgere dersom det har blitt avdekket grove eller gjentatte brudd på lønns- og arbeidsvilkår (utlendingsloven § 27). Det er Utlendingsdirektoratet (UDI) som forvalter denne bestemmelsen. Ifølge UDI skal Arbeidstilsynet varsle UDI dersom det avdekkes brudd på vilkårene som ligger til

grunn for oppholdstillatelsen, særlig lønns- og overtidsbestemmelser.¹⁴ UDI vil deretter vurdere om arbeidsgiveren skal settes i karantene, det vil si at vedkommende ikke kan hente inn tredjelandsborgere for å jobbe i virksomheten på to år.

Bestemmelsen illustrerer en viktig begrensning i tilsynsmyndighetenes rolle. Arbeidstilsynet har ikke hjemmel til å kontrollere om arbeidstakere har lovlig opphold, og fører derfor heller ikke statistikk over hvor ofte de påtreffer arbeidstakere uten gyldig oppholdsgrunnlag. Som Arbeidstilsynet selv presiserer til oss i en e-post, er deres mandat å føre tilsyn med arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. Ved avdekkede brudd på vilkår knyttet til arbeidstillatelse for tredjelandsborgere skal Arbeidstilsynet varsle UDI, og i tilfeller som gjelder mulig brudd på oppholdsgrunnlag, kan de også varsle Politiets utlendingsenhet. I noen kontroller deltar dessuten politiet direkte, særlig når kontrollene skjer i regi av a-krimssamarbeidet.

Fra en av våre informanter ble det påpekt at UDI hadde begrensede muligheter til å ilegge karantene selv når kontrollene avdekket graverende forhold. Særlig ble det trukket fram at bestemmelsen ikke omfatter andre former for alvorlige avvik, som brudd på arbeidsmiljøloven eller dårlige boforhold, selv om slike forhold kan være sentrale i utnyttelsessituasjoner. Fra UDIs side ble det understreket at karantenebestemmelsen er en kan-bestemmelse og at den bare gjelder grove brudd på lønns- og arbeidsvilkår. Flere saker blir vurdert, men ender ikke nødvendigvis med karantene, enten fordi tilsynsrapportene ikke dekker vilkårene i bestemmelsen godt nok, eller fordi bruddene ikke vurderes som grove nok. UDI pekte også på at de i noen tilfeller heller avslår selve søknaden om opphold dersom de mener lønns- og arbeidsvilkårene ikke er oppfylt.

Tallene viser at karantenebestemmelsen sjelden brukes. UDI fattet fire karantenevedtak i 2019, to i 2020 og to i 2021, mens det ikke ble fattet slike vedtak i 2022, 2023 eller 2024 (KOM 2020, 2023, 2024). Ifølge UDI har bestemmelsen særlig vært brukt i saker som gjelder sesongarbeidere fra Vietnam. Samtidig understreket våre informanter ved UDI at karanteneordningen først og fremst har betydning som et forebyggende virkemiddel:

Hvis du skal snakke om gråsonene, så har karantenebestemmelsen mest effekt som et forebyggende tiltak, for å hindre at andre havner i samme situasjon. For de som faktisk har blitt utnyttet, har ofte kortvarig opphold. De reiser hjem og har ikke ressurser til å føre sak mot arbeidsgiver for å få ut lønn. De står igjen med lite, da. Eller ingenting.

Denne vurderingen peker på et grunnleggende skille mellom tiltak som kan hindre ny utnyttelse, og tiltak som faktisk gir oppreisning eller vern til dem som allerede er rammet. Karantene kan i prinsippet bidra til det som gjerne omtales som situasjonell forebygging ved å rette seg mot bestemte strukturelle forutsetninger, virksomheter og gjengangere. Samtidig begrenses rekkevidden av at bestemmelsen er snevert utformet, at den retter seg mot virksomheten og ikke personen bak, og at den fortsatt åpner for at

¹⁴ Ifølge informanter i UDI er denne bestemmelsen ganske snever, og er i hovedsak knyttet til lønn og overtid. Karantenebestemmelsen gjelder vanligvis ikke ved brudd på arbeidsmiljøloven.

samme aktør i noen tilfeller kan forsøke å fortsette gjennom nye selskaper. UDI opplyste riktignok at de i noen tilfeller kan reagere dersom det avdekkes omgåelser, men også at dette ikke nødvendigvis alltid blir fanget opp.

Intervjuene peker dermed i retning av at karanteneordningen har et noe uforløst potensial som forebyggende virkemiddel, men at den i dagens form bare i begrenset grad fanger opp bredden i de utnyttelsesforholdene som avdekkes i praksis. For vår analyse er dette viktig, fordi det viser hvordan enkelte former for grov utnyttelse blir liggende i en gråsoner; alvorlige forhold kan være kjent for kontrollmyndighetene, uten at de nødvendigvis utløser et effektivt virkemiddel mot virksomhetene som står bak.

8.2 Strafferettslig forfølgning

Når utnyttelsen vurderes som særlig alvorlig, kan strafferettslig forfølgning være aktuelt. Straffeloven inneholder flere bestemmelser som kan anvendes i slike saker, blant annet bestemmelsene om menneskehandel og grov menneskehandel (§§ 257 og 258) samt lønnstyveri og grovt lønnstyveri (§§ 395 og 396).

Menneskehandel

Tall fra Koordineringsenheten mot menneskehandel (KOM)¹⁵ viser at saker om menneskehandel til tvangsarbeid eller tvangstjenester utgjør en liten del av de registrerte sakene. Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003 og fram til utgangen av 2025 er det avsagt 56 fellede dommer, hvorav 55 er rettskraftige. Av disse gjelder elleve saker utnyttelse til menneskehandel til tvangsarbeid eller tvangstjenester, og én sak gjelder en kombinasjon av seksuell utnyttelse og tvangsarbeid eller tvangstjenester. Antallet fellede dommer knyttet til utnyttelse i arbeidslivet er dermed svært begrenset om vi ser de siste to tiårene under ett. Dette er også en viktig bakgrunn for at nyere politikkutvikling har løftet behovet for å styrke vernet for utnyttelsessaker som faller utenfor menneskehandelsbestemmelsene.

Rapportene fra KOM viser at antallet anmeldelser for menneskehandel varierer, men holder seg relativt lavt. Ifølge politiets trusselvurdering for 2025 er de lave anmeldelsestallene en indikasjon på at det finnes store mørketall.¹⁶ Tabell 8.1 viser antall anmeldelser og domfellelser i kategorien tvangsarbeid/tvangstjenester i perioden 2020–2024, basert på KOMs oversikter (Koordineringsenheten mot menneskehandel, 2025a, b).

¹⁵ Oppgavene til Koordineringsenheten mot menneskehandel (KOM), underlagt Politidirektoratet, ble fra 1. januar 2026 overført til Sekretariatet for konfliktrådet.

¹⁶ [Politiets trusselvurdering 2025](#).

Tabell 8.1. Anmeldelser og domfellelser 2020–2024. Menneskehandel generelt og til tvangsarbeid/-tjenester¹⁷.

	Antall anmeldelser totalt	Antall anmeldelser tvangsarbeid/-tjenester	Domfellelser tvangsarbeid/-tjenester
2020	39	10	1*
2021	29	10	1**
2022	32	23	0
2023	27	8	0
2024	19	12	1***

* Utnyttelse til prostitusjon og tvangsarbeid.

** Utnyttelse til tvangsarbeid

*** Tvangstjenester (pirattaxikjøring mv.)

KOMs rapporter peker på at menneskehandelsaker er bevismessig krevende, og at man i flere saker under etterforskning går over til å bruke en straffebestemmelse med en lavere strafferamme, blant annet på grunn av et utfordrende bevisbilde. Dette vil for eksempel gjelde gråsonesakene. De kan romme betydelig press og alvorlig utnyttning, men når ikke opp til terskelen for menneskehandel. Også tidligere forskning har vist at det er vanskelig å få politiet til å etterforske saker om utnyttning i arbeidslivet med mindre man har omfattende dokumentasjon på utnyttingsforholdet (Jahnsen, 2014; Brunovskis & Ødegård, 2022), og at politiinitiering er avgjørende for om saker ender med tiltale (Bjelland, 2017).

Flere alvorlige saker ser dermed ut til å bli behandlet under andre bestemmelser enn menneskehandelsbestemmelsen, for eksempel økonomisk kriminalitet, skatteunndragelser eller brudd på arbeidsmiljøloven. Dette kan være pragmatisk og noen ganger nødvendig (Bjelland & Vestby, 2017), men innebærer samtidig at saken kan få en annen rettslig innramming enn det de involverte aktørene opplever som kjernen i utnyttelsen. For vår analyse innebærer dette en viktig begrensning; omfanget av grov utnyttelse i arbeidslivet lar seg ikke lese direkte ut av statistikk over menneskehandelssaker, fordi relevante saker også kan være registrert og behandlet under andre kategorier av lovbrudd.

I våre intervjudata fra politiet omtales utnyttelse i arbeid som et omfattende og vanskelige problemkompleks. Sakene involverer gjerne flere arbeidstakere, komplekse kontraktsforhold og virksomheter som opererer på tvers av selskaper, bransjer eller landegrenser – «et kobbelt av straffbare forhold», slik en bistandsadvokat omtalte det:

Man har hele denne kjeden, og så har du et stort kompleks av lovbrudd. Fordi du har svart arbeid, brudd på arbeidstidsbestemmelsene, lønnsstyveri, menneskehandel. Du har underslag, skatteunndragelse, trygdesvindel ... Man har et helt kobbelt av straffbare forhold.

Et eksempel på dette er en sak ved a-krimsentret i Nordland, der oppmerksomheten ble rettet mot en aktør i varebiltransport i Narvik. Etter en omfattende kartlegging høsten 2022 anmeldte Skatteetaten seks personer for opprettelsen av 35 strålselskaper som

¹⁷ Et eksempel på en tvangstjeneste er tigging.

var brukt til å sende inn fiktive merverdiavgiftsmeldinger for til sammen om lag 5,6 millioner kroner. Det ble også sendt underretning til politiet om mistanke om hvitvasking eller heleri, og deretter gjennomført en større aksjon med ransaking, beslag og varetekstfengsling. Saken ble etterforsket i samarbeid mellom politiresurser ved a-krimsentret og Skatteetaten, og inkluderte etterforskning i Romania og Spania. I tillegg til grovt skattesvik ble det tatt ut tiltaler for Nav-bedrageri, økonomisk utroskap, heleri og ID-krenkelse. Den grove utnyttelsen av ressursvake rumenere ble over lengre tid også vurdert opp mot mulig menneskehandel.

Eksempelet illustrerer hvordan alvorlig utnyttelse i arbeidslivet kan inngå i større saks-komplekser som i praksis forfølges gjennom andre straffebestemmelser enn menneskehandelsbestemmelsen. Dette kan være en effektiv strategi i møte med komplekse og flerleddede forhold, men det bidrar også til at grov utnyttelse i arbeidslivet ikke nødvendigvis blir synlig i statistikk og rettspraksis som gjelder menneskehandel.

Informanter i politiet framhever samtidig utfordringer rundt manglende kapasitet og kompetanse, der viljen til å etterforske og påtale også er farget av tidligere erfaringer fra den såkalte Lime-saken. En uttrykte det slik:

Jeg hører jo fremdeles det, at de må ikke få en Lime-sak igjen.¹⁸ Og dette er jo en del år siden. Det er jo ti år siden. Man er jo redd for at man går inn i en sak som vil kvele alt. Så det blir fremdeles sagt.

Mens en i et annet politidistrikt uttrykte seg slik:

Det er det som er aberet med både a-krimsentrene og org-krim sånn som vi er rigga, at det er ikke nok folk. Det blir dårlig stemning noen ganger, hvis det kommer inn menneskehandelssaker eller saker som er koda som menneskehandel, så ser du at dette krever enormt mye arbeid. Man kommer ikke i mål. Vi har ikke nok folk. Så går det utover andre saker. Det at man ikke er en egen enhet. Hadde man vært en egen enhet, eller a-krim hadde vært flere, så hadde man hatt flere folk til å jobbe med disse sakene og gått til bunns i dem.

Sitatet peker mot en mer grunnleggende utfordring der straffesporet er krevende, både juridisk og organisatorisk. En av bistandsadvokatene mente samtidig at manglende kapasitet og tidsbruk kan svekke saken underveis.

Jeg har en sak nå som opprinnelig ble etterforsket som menneskehandel. Det er tre år siden vi leverte anmeldelsen, og saken skulle egentlig vært i hovedforhandling nå i juni. Men det er aldri blitt tatt ut tiltale for menneskehandel. Politiet klarte ikke å aksjonere raskt nok – det gikk et halvt år fra anmeldelsen ble levert til de faktisk

¹⁸ Lime-saken er en svært omfattende sak hvor tolv personer i 2021 ble dømt for menneskehandel og økonomisk kriminalitet. Saken startet med en razzia i 2014 og skal ifølge NRK ha kostet over 150 millioner (<https://www.nrk.no/nyheter/lime-saken-1.11922438>, se også TV2: <https://www.tv2.no/nyheter/innenriks/hovedmannen-i-lime-saken-domt-til-atte-ars-fengsel/14220661/>). Dommen i Lime-saken: Borgarting lagmannsrett LB-2018-102939-2, 2021-09-10

gjennomførte en aksjon. I mellomtiden forsvant alt av mulige bevis. Etterforskningslederen i saken var utrolig frustrert. Hun ønsket å gjøre en god jobb, men de hadde rett og slett ikke ressurser. Flere planlagte aksjonsdager måtte avlyses fordi de ble beordret til andre oppgaver. Hun har nå sluttet ... Hun hadde jobbet dedikert med menneskehandel i minst 15 år, men til slutt orket hun ikke mer. Det sier mye. I stedet for menneskehandel har de nå gitt foretaket en foretaksstraff på én million kroner for utnyttelse av utlendinger uten arbeidstillatelse. I tillegg er styrelederen personlig anmeldt og skal tiltales i samme sak. Foretaket har ikke vedtatt boten, så nå blir det straffesak både mot selskapet og styrelederen.

Dette illustrerer flere av hovedproblemene på en gang; bevis kan gå tapt over tid, menneskehandelskompetansen i politiet er sårbar og personavhengig, og saken kan underveis bli omklassifisert til andre bestemmelser. Dette kommer i tillegg til utfordringer som Økokrim tidligere har pekt på, nemlig at straffbare forhold ikke straffeforfølges i tilstrekkelig grad, blant annet på grunn av manglende kapasitet i politiet (Brunovskis & Ødegård, 2022, med henvisning til Arbeids- og sosialdepartementet, 2020).

Lønnstyveri

Et forsøk på å styrke det strafferettslige vernet mot utnyttelse i arbeidslivet er innføringen av bestemmelsene om lønnstyveri og grovt lønnstyveri i straffeloven i 2022 (§§ 395 og 396). Bestemmelsene retter seg mot tilfeller der arbeidsgiver utilbørlig og med forsett om uberettiget vinning misligholder plikten til å utbetale lønn, feriepenger eller annen godtgjøring arbeidstakeren har krav på. De er særlig relevante i denne sammenhengen fordi manglende eller for lav lønnsutbetaling er et gjennomgående trekk i mange saker om utnyttelse i arbeidslivet.

Samtidig tyder både intervjumaterialet og tilgjengelig statistikk på at bestemmelsene foreløpig har hatt begrenset gjennomslag i praksis. Handlingsplanen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet (2025) viser til at det er avsagt få dommer om lønnstyveri, og at politiet erfarer slike saker som krevende å dokumentere, blant annet på grunn av strafferettens høye beviskrav og forsettkravet om uberettiget vinning. En informant ved et ved a-krimcenter formulerte det slik:

Ut fra et sånt påtalestandpunkt, så har det vel (lønnstyveribestemmelsen) egentlig verken løst eller gjort det så mye bedre. Vi kunne tatt et tyveri også tidligere, men det var et politisk valg å ha en egen bestemmelse for lønnstyveri. Å bevise det subjektive er ofte det som er vanskelig. (...) Men bestemmelsen er selvfølgelig ikke umulig heller. Fra et politisk ståsted tror jeg de trodde at dette skulle løse alt, det gjør ikke det. For domstolen stiller strenge krav til subjektive forhold. Og vi må jo også bevise faktiske forhold og objektive forhold. Så det er jo ganske krevende etterforskningsmessig.

Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningscenter (NTAES) sin analyse av lønnstyveri fra 2024 underbygger dette bildet. Per juni 2024 var det tatt ut 17 tiltalebeslutninger, hvorav 14 tilhørte samme sakskompleks. På samme tidspunkt forelå én rettskraftig dom. NTAES understreker at tallene må tolkes med varsomhet. De kan ikke brukes til

å anslå det reelle omfanget av lønnstyveri, og mørketallene antas å være betydelige. Rapporten bygger på et omfattende materiale fra straffesaksregisteret, data fra Arbeidstilsynet og rapporteringer og intervjuer med mer enn 30 respondenter som i sitt arbeid hadde kommet i kontakt med mulige tilfeller av lønnstyveri.

Per i dag er rettspraksis etter bestemmelsene om lønnstyveri fortsatt begrenset, og bestemmelsenes praktiske rekkevidde må derfor forstås som under utvikling. En gjennomgang av rettsavgjørelser i Lovdata til og med 01.05.2026 viser samtidig at lønnstyveri etter kriminaliseringen i 2022 ofte aktualiseres utenfor strafferetten. Av 23 registrerte avgjørelser som eksplisitt nevner lønnstyveri, er bare seks klassifisert som straffesaker, hvorav én endte med frifinnelse og en gjelder dom i to rettsinstanser (tingsrett og lagmannsrett). De øvrige avgjørelsene er behandlet innenfor arbeidsrett, konkursrett, sivilprosess, selskapsrett og trygderett. Dette peker mot at saker som omhandler lønnstyveri i betydelig grad håndteres i andre rettslige spor enn straffesakssporet.

Flere informanter er kritiske til politiets håndtering, og peker på lav kompetanse om forbudet, også i større politidistrikt. En informant som bistår arbeidstakere med anmeldelser, beskrev situasjonen slik:

Problemet vi ser, når jeg hjelper folk med å anmelde, er jo fortsatt sånn at politivakta ikke vet hva lønnstyveri er. Jeg ringer for å si at det kommer en bruker som skal anmelde det. Svaret er at det ikke er noe kriminelt. Og så sier jeg jo, det er det. Ja, da får han komme og levere noe skriftlig. Og så spør jeg, ja, er det mulig å få tolk? Nei. Det er bare å dukke opp og levere det du har. Mest sannsynlig kommer det til å bli henlagt. Om det er noe kunnskap på toppen der, så er det ikke ute blant de som møter disse folkene når de skal anmelde.

Også statistikk fra straffesaksregisteret, innhentet via Politidirektoratet, viser at mange saker avsluttes uten å føre til tiltale eller dom. Tabell 5 viser statistikk over anmeldte og påtaleavgjorte lønnstyverisaker i perioden 2023–2025.¹⁹ Antall anmeldelser har holdt seg relativt stabilt med i overkant av 150 anmeldelser årlig, med et noe høyere nivå i 2024. Antallet påtaleavgjorte saker ligger nært opp til antall anmeldte saker.

En påtaleavgjørelse fattes av påtalemyndigheten og avgjør blant annet om saken registreres som oppklart. Saken registreres som oppklart dersom påtalemyndigheten fatter et positivt påtalevedtak, som vil si at påtalemyndigheten mener det er begått et straffbart forhold og hvor dette kan bevises utover enhver rimelig tvil. Noen typer vedtak om henleggelse regnes også blant oppklarte saker, inkludert når påtalemyndighet henlegger med begrunnelse at det ikke har skjedd noe straffbart, eller at det anmeldte forholdet ikke er et lovbrudd. Tabellen viser at kun et fåtall av de påtaleavgjorte sakene er oppklart. Politidirektoratet har videre informert oss om at en relativt stor andel av de oppklarte sakene i 2023 førte til tiltale, mens det i 2024 og 2025 var henholdsvis tre og fire av sakene som førte til tiltale.

¹⁹ Statistikkgruppen for lønnstyveri ble først opprettet i slutten av juni 2022. I perioden fra loven trådte i kraft 1. januar 2022 og fram til dette tidspunktet ble lønnstyveri registrert under en annen statistikkgruppe.

Straffesaker registreres som uopplært dersom påtalemyndigheten henlegger saken etter etterforskning, for eksempel på grunnlag av manglende bevis. Dette er et relativt vanlig utfall ved lønnstyverisaker, særlig de to siste årene. Utviklingen må imidlertid ses i sammenheng med antall påtaleavgjorte saker med «Andre avgjørelser» (jf. tabell 5). Dette er i stor grad saker der politiet på et tidlig tidspunkt etter en anmeldelse vurderer at det ikke er «rimelig grunn» til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold, jf. straffeprosessloven § 224. I disse tilfellene henlegges saken uten at politiet tar videre etterforskningskritt. Andre avgjørelser kan også omfatte saker som avsluttes av prosessuelle eller praktiske grunner, for eksempel manglende opplysninger om gjerningsperson eller kapasitetsmessige prioriteringer. I 2023 var denne kategorien av avgjørelser den vanligste av alle påtaleavgjørelser, mens det i 2024 og 2025 er omtrent like vanlig som henleggelsesvedtak som registrerer saken som uopplært.

I et rundskriv fra Riksadvokaten gis det retningslinjer om hva som skal inngå i vurderingen av om det foreligger «rimelig grunn» (Riksadvokaten, 2016). I en slik vurdering inngår både sannsynlighet for at et straffbart forhold har funnet sted, og om etterforskning vil kunne avklare det objektive og subjektive grunnlaget for straffeansvar.

Når vi ser på utviklingen i saksbehandlingstid, der tallene viser en nær dobling, bør dette tolkes i lys av at lønnstyverisaker trolig har en skjev fordeling i straffesakskjeden. Mange saker kan avklares raskt dersom det tidlig framstår som klart at det ikke er rimelig grunn til videre etterforskning, eller at saken primært hører hjemme i et sivilt eller arbeidsrettslig spor. Et mindre antall saker selekteres derimot videre fordi de framstår som mer alvorlige, sammensatte eller strafferettslig relevante. Disse sakene kan kreve mer omfattende etterforskning, som nødvendigvis vil trekke den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden opp. Økt saksbehandlingstid kan derfor også tolkes som uttrykk for at flere grove saker faktisk avdekkes og etterforskes.

Intervjumaterialet utdyper hvorfor dokumentasjonskravet blir en sentral terskel, og gir samtidig innsikt i noen av mekanismene bak den tidlige sorteringen. Flere informanter beskriver lønnstyverisaker som krevende å avgrense og dokumentere. Dette gjelder særlig der det er uklart hva som er avtalt, hvor mye arbeid som faktisk er utført, hvem som er reell arbeidsgiver, eller om arbeidsgiver kan vise til økonomiske problemer, misforståelser eller uenighet om timetall. Uformelle arbeidsforhold, mangelfulle timelister, fravær av kontrakter og svak dokumentasjon gjør det vanskelig å etablere et tilstrekkelig bevisgrunnlag. I tillegg kommer kravet om forsett, der det ikke bare må sannsynliggjøres at arbeidstakeren hadde krav på lønn, men også at arbeidsgiveren utilbørlig og med forsett om uberettiget vinning har misligholdt denne plikten.

Ikke alle saker vurderes som like aktuelle for straffesporet. Både tallmaterialet og intervjuene tyder på at bestemmelsen lettere får gjennomslag i større og mer sammensatte saker enn i enkeltstående lønnskrav. Dette peker mot en selektiv håndhevingslogikk, der det ikke bare er lovbruddets art, men også sakens omfang, dokumenterbarhet og strategiske relevans som påvirker om den tas videre (Jahnsen, under review).

Samlet viser materialet at lønnstyveri bare unntaksvis ender med strafferettslige reaksjoner, selv etter at bestemmelsen ble kriminalisert i 2022. Det sentrale funnet er ikke bare at få saker ender med dom, men at det skjer en omfattende sortering lenge før det

punktet. Lønnstyveribestemmelsen illustrerer dermed et mer generelt trekk ved straffesporet i saker om utnyttelse i arbeidslivet. Selv når lovverket er styrket, og det finnes en særskilt straffebestemmelse, kan terskelen for strafferettslig forfølgning forbli høy i praksis.²⁰ Regjeringen har varslet at lønnstyveribestemmelsen skal evalueres (Regjeringen, 2025b).

Tabell 5. Anmeldte påtaleavgjorte lønnstyverisaker. År 2023–2025.

	2023	2024	2025
Anmeldte lovbrudd	154	174	155
Påtaleavgjorte saker	129	155	154
– Oppklart	20	10	14
– Uoppklart	29	83	65
– Andre avgjørelser ²¹	80	62	75
– Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	62	82	114

Kilde: Straffesaksregisteret (Strasak), fryste tall, JUS065 og JUS309, innhentet via Politidirektoratet.

8.3 Sivile spor: lønnskrav og oppreisning

Mens forvaltningssporet først og fremst retter seg mot virksomhetenes etterlevelse av regelverk, og straffesporet mot offentlig reaksjon på alvorlige lovbrudd, handler det sivile sporet som regel om arbeidstakerens mulighet til å få økonomisk kompensasjon. For mange arbeidstakere som har vært utsatt for utnyttelse, er sivile krav den mest nærliggende eller eneste realistiske veien til økonomisk oppreisning. Dette gjelder særlig krav om ubetalt lønn, feriepenger, overtidsgodtgjørelse eller erstatning. Sivile spor kan gi arbeidstakeren en direkte økonomisk kompensasjon som verken tilsynsreaksjoner eller straffesaker nødvendigvis sikrer.

Samtidig viser både intervjuer og tidligere forskning at dette sporet i praksis er svært krevende. For å forfølge et lønnskrav må arbeidstakeren i utgangspunktet kunne dokumentere hvor mye vedkommende har arbeidet, hva som er avtalt, og hva som faktisk er utbetalt. Nettopp dette er ofte vanskelig i saker om grov utnyttelse. Brunovskis og Ødegård (2022) viser til at manglende lønn er en gjenganger i sakene informantene kjenner til, men at arbeidstakerne i liten grad har dokumentert arbeidstid, lønn eller arbeidsforhold. Våre data nyanserer dette ved å vise at dokumentasjon ikke nødvendigvis er fraværende, men ofte fragmentert, uformell og vanskelig å omsette i et rettslig krav. Egne notater, bilder fra arbeidsplassen og meldinger på telefon kan i noen saker være avgjørende for å sannsynliggjøre at et arbeidsforhold faktisk har eksistert.

²⁰ Deler av denne analysen, inkludert tabellgrunnlaget, inngår også i Jahnsen (under review).

²¹ Andre avgjørelser omfatter blant annet saker henlagt med begrunnelsen «ikke rimelig grunn til å undersøke» og forhold avgjort utenfor straffesak. Disse inngår ikke i oppklaringsprosenten.

Et grunnleggende trekk ved det sivile sporet er at ansvaret i stor grad legges på arbeidstakeren selv. Der administrative reaksjoner bygger på tilsynsmyndighetenes egne kontroller, og straffesporet i prinsippet er et offentlig ansvar, forutsetter sivile krav at noen fremmer saken, samler dokumentasjon og følger prosessen over tid. Dette stiller store krav til kunnskap, språk, utholdenhet og praktisk handlingsrom. For arbeidstakere med usikker bosituasjon, svak økonomi eller kortvarig opphold kan dette være urealistisk uten hjelp fra sivile aktører, slik som ideelle organisasjoner og fagforeninger.

I tillegg kommer prosessrisikoen. Sivile saker kan være tidkrevende og kostbare, og dersom man taper, kan man bli pålagt å dekke motpartens saksomkostninger. Selv dersom man vinner fram, kan arbeidsgiver anke, noe som forlenger og fordyrer prosessen ytterligere. En jurist i en ideell organisasjon beskrev det slik:

Alt dette gjør at vi må ta grundige prosessøkonomiske og taktiske vurderinger. Ofte blir konklusjonen at vi rett og slett ikke har noen reell mulighet til å forfølge kravene. Dermed står disse menneskene i realiteten uten et effektivt rettsvern, særlig når det gjelder saker som for eksempel lønnskrav.

Spørsmålet om rettshjelp og prosessrisiko er avgjørende for hvor tilgjengelig det sivile sporet faktisk er. Inntil oktober 2025 var ikke lønnskrav omfattet av denne ordningen. Før den tid hadde arbeidstakere rett til behovsprøvd rettshjelp i saker om opphør av arbeidsforhold eller erstatning i forbindelse med opphør, men ikke i ordinære lønnsinndrivelsessaker. Dette innebar at tilgangen til sivile spor ofte ble avhengig av fagforeningsmedlemskap, frivillige organisasjoner, pro bono-ordninger hos privatpraktiserende advokater, eller at arbeidstakeren selv hadde økonomi til å betale for juridisk bistand. En representant for en frivillig organisasjon formulerte det slik:

Det er fint å ha et lønnsstyreribegrep, men hvordan skal jeg angripe det når det ikke fins rammer rundt? (...) Det er som at jeg får kaffe uten en kopp. Hvordan skal jeg drikke den?

Sitatet viser til at endringer i lovverket ikke i seg selv fører til endringer, om det ikke muliggjør sivile lønnskrav. Informanten mener det også må finnes praktiske og økonomiske rammer som gjør det mulig å bruke lovverket i praksis. Også når arbeidstakeren får bistand fra advokat, kan handlingsrommet være begrenset. En advokat fortalte:

Jeg har vært i situasjoner der jeg har sagt til klienten min: Jeg kan hjelpe deg med å levere en anmeldelse. Jeg kan se på muligheten for å fremme et lønnskrav. Men kan ikke gjøre noe mer enn det. Du har ikke rett på et sted å bo og du har ikke rett på økonomisk støtte.

Som vist tidligere i kapitlet, stopper mange saker opp i overgangen mellom avdekking og reaksjon. I det sivile sporet blir dette særlig tydelig, fordi arbeidstakeren ikke bare må ha et krav, men også faktisk være i stand til å stå i prosessen. Samlet viser materialet at sivile spor derfor ikke bare forutsetter et rettslig grunnlag, men også ressurser, støtteordninger og et minimum av sosial og økonomisk trygghet mens saken pågår.

Det sivile sporet må også ses i sammenheng med forvaltningssporet. I enkelte allmenngjorte bransjer kan Arbeidstilsynet pålegge etterbetaling av lønn og overtid. Dette kan være et viktig alternativ i saker der arbeidstakeren ellers ville hatt små muligheter til selv å forfølge kravet. Som nevnt tidligere er slike pålegg imidlertid først og fremst treffsikre for de arbeidstakerne som inngår i den konkrete kontrollen. De fanger ikke nødvendigvis opp andre ansatte i virksomheten eller helheten i utnyttelsesforholdet, og gir heller ikke full økonomisk oppreisning.

Dersom saken ikke løses direkte mellom partene, vil arbeidstakeren ofte først måtte bringe kravet inn for forliksrådet. Forliksrådet kan framstå som et lavterskeltilbud, men er først og fremst et meklingsorgan og har begrenset egnethet i mer komplekse saker. Også når arbeidstakeren får medhold, er det ikke gitt at pengene faktisk blir utbetalt. Dersom arbeidsgiver ikke betaler frivillig, kan det være nødvendig å gå videre med tvangsfullbyrdelse, noe som krever nye skritt, nye gebyrer og ytterligere oppfølging. Et positivt utfall i saken gir dermed ikke nødvendigvis reell økonomisk oppreisning.

Intervjumaterialet viser også at selv begrensede og godt dokumenterte krav ikke forfølges. I en sak ønsket et ungt par å begjære virksomheten konkurs for å fremme et samlet lønnskrav på nær 90 000 kroner, men hadde ikke økonomi til å dekke konkursgebyret. Først da en ideell aktør dekket kostnaden, ble saken fulgt opp videre og pengene utbetalt. Eksempellet illustrerer hvor lite som skal til i praksis før et sivilt krav faller bort.

Samtidig viser materialet at mange saker håndteres eller løses utenfor de formelle sporene. Når arbeidsgiver betaler etter at en fagforening, advokat eller ideell aktør tar kontakt, blir saken ofte verken anmeldt, prøvd for retten eller registrert som del av en offentlig reaksjon. Dette kan være positivt for den enkelte arbeidstakeren, men innebærer også at omfanget av slike saker i liten grad blir synlig i offentlige data. Mye blir dermed ordnet opp i det skjulte.

Det sivile sporet er dessuten langsomt. Hvis virksomheten går konkurs, kan lønnsgarantiordningen gi utbetaling, men også her kan det gå lang tid. Intervjumaterialet peker på at saksbehandlingstiden i lønnsгарantisaker i enkelte tilfeller kan komme opp i halvannet til to år. Under ventetiden står arbeidstakeren ofte uten inntekt og realistiske muligheter til å bli værende i Norge lenge nok til å følge opp saken. Som vi har vært inne på før faller en del saker derfor bort fordi arbeidstakerne reiser tilbake til hjemlandet, finner arbeid et annet sted eller vurderer beløpet de forsøker å få igjen som for lavt til å forsvare belastningen ved å fortsette. Frafall handler dermed ikke nødvendigvis om at saken er svak, men om at livssituasjonen gjør videre oppfølging urealistisk.

Det er derfor viktig å understreke at straffesporet og det sivile sporet ikke svarer på det samme behovet. For arbeidstakeren er det ofte ikke tilstrekkelig – eller nødvendigvis det viktigste – at arbeidsgiveren straffes. Det avgjørende kan være om vedkommende faktisk får utbetalt lønn. En advokat formulerte det slik:

Straffbarsporet har ingen betydning for arbeidstaker. Arbeidstaker vinner ikke noe på å anmelde. De får ikke pengene for det. Det koster ingenting å anmelde. Du kan bare gå på politistasjonen og anmelde arbeidsgiveren din for ikke å ha betalt deg lønn. Så

snakker politiet med deg en halvtime, og så tar de imot anmeldelsen din. Så det er som å anmelde at en sykkel er stjålet. Du får ikke tilbake sykkelen selv om du anmelder det. Og selv om de konkluderer med at det er lønnsstyveri og det er straffbart, så får du ikke noe penger.

Sitatet illustrerer hvorfor det sivile sporet, til tross for alle barrierene, ofte framstår som det mest relevante for den enkelte arbeidstakeren. Samtidig illustrerer det et grunnleggende paradoks i kapittelet som helhet. Det sporet som i størst grad kan gi økonomisk oppreisning, er også det sporet som i størst grad forutsetter ressurser, dokumentasjon og støtte som mange utsatte arbeidstakere mangler. Sivile spor har dermed en innebygd skjevhet. Jo mer sårbar arbeidstakeren er, desto mindre realistisk er det ofte å bruke dem. Dette gjelder både tilgang til økonomiske ressurser, dokumentasjon, språk, mobilitet og evnen til å stå i en lang og usikker retts- og lønnskrevingsprosess. Dermed blir også sivile krav et tydelig eksempel på poenget om at det ikke nødvendigvis mangler reaksjonsmuligheter i saker om utnyttelse i arbeidslivet, men at de tilgjengelige sporene ofte er vanskeligst å bruke nettopp i de sakene der behovet er størst.

8.4 Oppsummerende drøfting

Gjennomgangen i dette kapittelet viser at det norske systemet for å reagere mot utnyttning i arbeidslivet omfatter et bredt sett av virkemidler: forvaltningsrettslige og administrative reaksjoner, strafferettslige reaksjoner og sivile krav. På papiret framstår dette som et system med flere mulige innganger til oppfølging, håndheving og oppreisning. I praksis er imidlertid sporene ulikt tilgjengelige, innrettet og virksomme.

Forvaltnings- og administrative reaksjoner er det klart mest brukte offentlige oppfølgingssporet. Pålegg, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og stansing brukes i et stort antall tilsynssaker og spiller en viktig rolle i å korrigere og stanse lovbrudd. Samtidig viser kapittelet at slike reaksjoner ofte retter seg mot avgrensede og dokumenterbare regelbrudd, og i mindre grad mot helheten i utnyttelsesforholdet. De er derfor viktige, men ikke nødvendigvis tilstrekkelige i møte med mer systematisk og sammensatt utnyttelse.

Strafferettslige reaksjoner i saker om grov utnyttelse av arbeidstakere forekommer langt sjeldnere. Selv om menneskehandel til tvangsarbeid eller tvangstjenester er kriminalisert, og lønnsstyveri er innført som en egen straffebestemmelse, er antallet anmeldelser, tiltalebeslutninger og domfellelser begrenset. Materialet peker på at dette ikke først og fremst skyldes mangel på rettslige virkemidler, men høye beviskrav, kapasitetsutfordringer, krevende etterforskning og at slike saker ofte håndteres innenfor andre regelverk eller andre straffebestemmelser.

Sivile spor kan i noen tilfeller gi arbeidstakere økonomisk oppreisning, noe som ofte i størst grad svarer på arbeidstakerens umiddelbare behov. Samtidig forutsetter dette juridisk bistand, dokumentasjon, tid og ressurser som mange utsatte arbeidstakere ikke har. Kapittelet viser også at sivile krav ikke alltid lar seg følge opp som rene lønnskrevninger, men kan kreve strategiske vurderinger av hvilke spor som faktisk kan føre fram. Kvaliteten på bistanden og de vurderingene som gjøres tidlig i saken, kan få stor betydning for utfallet.

Et gjennomgående funn er at det ikke nødvendigvis mangler reaksjonsmuligheter, men at terskelen for å utløse og følge dem opp ofte er høy. Materialet peker særlig på fire forhold som bidrar til dette. For det første er dokumentasjonsproblemene betydelige. Manglende eller omstridt dokumentasjon gjør det vanskelig å etablere et tilstrekkelig bevisgrunnlag, både i tilsynssaker, sivile saker og straffesaker. For det andre gjør arbeidstakernes situasjon det ofte krevende å initiere eller opprettholde en sak. Frykt for represalier, usikker oppholdsstatus, språkproblemer og manglende kunnskap om rettigheter gjør det vanskelig å stå i prosessen over tid. For det tredje påvirkes oppfølgingen av hvordan sakene håndteres institusjonelt. Ulike etater arbeider etter ulike regelverk, mandat og formål, og alvorlige forhold kan derfor bli håndtert som administrative avvik, utlendingssaker eller arbeidsrettslige konflikter snarere enn som helhetlige utnyttelsesaker. For det fjerde spiller kapasitet, kompetanse og koordinering en sentral rolle. Begrensede ressurser, svakheter i førstelinjen og mangelfull samhandling mellom instanser øker risikoen for at saker stopper opp, glir mellom systemer eller reduseres til mindre forpliktende spor.

Kapittelet viser også at barrierene ofte virker sammen. Manglende dokumentasjon gjør det vanskelig å føre sak. Arbeidstakernes sårbare situasjon gjør det vanskelig å stå i prosessen. Institusjonelle skillelinjer og begrenset kapasitet gjør at saker lett brytes opp, nedprioriteres eller håndteres uten at helheten i utnyttelsen blir fanget opp. Resultatet er at alvorlige former for utnyttning ikke nødvendigvis møtes med de mest inngripende reaksjonene, men ofte håndteres innenfor mindre forpliktende eller effektive spor.

Samtidig peker materialet på at reaksjoner som faktisk brukes, kan ha betydning langt utover den enkelte saken. Administrative pålegg kan stanse ulovlige forhold. Strafferettslige reaksjoner kan markere alvorret i handlingene og ha en disiplinerende effekt. Sivile krav kan gi arbeidstakeren konkret økonomisk oppreisning. Utfordringen ligger derfor ikke bare i hvilke virkemidler som finnes, men i hvor vanskelige de er å utløse og bruke i de sakene der behovet er størst.

9 Diskusjon og konklusjon

I dette kapittelet samler vi funnene i rapporten og drøfter dem i lys av det analytiske rammeverket som ble presentert innledningsvis, i kapittel 1. Vi har hatt to hovedinn-
anger til problemfeltet. På den ene siden har vi undersøkt hvordan grov utnyttning i ar-
beidslivet foregår og ser ut, altså en utdypende fenomenforståelse. Hvordan utnyttning
oppstår, hvordan den arter seg, hva vi vet om omfanget, og hvorfor det kan være vans-
kelig å komme ut av slike situasjoner. På den andre siden har vi sett på det institusjo-
nelle og samfunnsmessige landskapet som omgir disse sakene: hvordan de forstås,
hvilke virkemidler som finnes, hva som mangler, og hvordan innsatsen er organisert.
Dette er et felt hvor det er viktig å ha flere tanker i hodet på en gang – både på conse-
kvenser og rettssikkerhet for individer og på den større samfunnsmessige utviklingen.
Spørsmålet er derfor ikke bare hvordan enkeltpersoner kan beskyttes mot utnyttning,
men også hva slags arbeidsliv og samfunn vi risikerer å få dersom slike former for kri-
minalitet og utnyttning ikke forebygges, avdekkes og sanksjoneres mer effektivt.

På individnivå viser gjennomgangen i rapporten at utnyttning i arbeidslivet ofte innebærer
betydelige brudd på grunnleggende rettigheter og rettssikkerhet. Arbeidstakere kan stå
i situasjoner preget av lav eller uteblitt lønn, uforsvarlige arbeids- og boforhold, og be-
grenset reelle muligheter til å ivareta egne interesser. Samtidig kan avhengighetsforhold
til arbeidsgiver, økonomiske forpliktelser og usikker oppholdsstatus gjøre det vanskelig
å forlate situasjonen eller søke hjelp. Barrierer knyttet til språk, informasjon og tilgang til
bistand bidrar ytterligere til at mange ikke får realisert sine rettigheter i praksis. Dette in-
nebærer at formelle rettigheter ikke nødvendigvis gir reell beskyttelse, og at enkelte
grupper arbeidstakere i praksis stiller svakere enn andre i møte med det norske ar-
beidslivet. Samlet sett peker dette på utfordringer knyttet til likebehandling, rettssikker-
het og muligheten til å oppnå anstendige arbeids- og levekår. Ikke minst er det viktig å
forstå at utnyttning i arbeidslivet, tap av inntekt, konsekvenser av farlige arbeidsforhold
og så videre kan føre til store livskriser. Når arbeidstakere i slike situasjoner ikke får
hjelp til å komme ut, dokumentere krav eller stå i rettslige prosesser, svekkes også sam-
funnets mulighet til å få kunnskap om utnyttingsformer, aktører og metoder som ellers
forblir skjult. Manglende bistand er dermed ikke bare et velferds- eller rettssikkerhets-
problem for den enkelte, men også en begrensning for avdekking og kriminalitetsbe-
kjempelse.

Utnyttning i arbeidslivet kan også ha store konsekvenser som strekker seg utover de di-
rekte berørte arbeidstakerne. For det første kan det bidra til økt segmentering av ar-
beidsmarkedet, med en utvikling mot et tydeligere skille mellom regulerte og uregulerte
deler, og i forlengelsen av det, en svekkelse av sentrale forutsetninger i den norske ar-
beidslivsmodellen. Videre kan manglende håndheving av regelverk virke konkurran-
sevridende og legge press på lønns- og arbeidsvilkår også i mer etablerte deler av ar-
beidsmarkedet. Når useriøse eller kriminelle aktører kan redusere kostnader gjennom
underbetaling, ulovlige arbeidsforhold eller utnyttning av sårbare arbeidstakere, skyves
kostnadene over på arbeidstakerne, seriøse virksomheter og fellesskapet. Dette kan
igjen påvirke rekrutteringsmønstre og bidra til å opprettholde eller forsterke ulikheter

knyttet til landbakgrunn og tilknytning til arbeidslivet (Ødegård, 2023). I et mer overordnet perspektiv kan slike utviklingstrekk også ha betydning for oppslutningen om sentrale institusjoner og ordninger, blant annet gjennom redusert tillit til at regelverk etterleveres og håndheves (NTAES, 2026). Det som står på spill, er dermed ikke bare vern av utsatte arbeidstakere, men også rettferdig konkurranse, skattefundamentet, tilliten til myndighetene og bærekraften i den norske arbeidslivsmodellen.

Samtidig viser gjennomgangen i rapporten at tiltak som styrker identifisering, reaksjoner og tilgang til bistand, kan bidra til å begrense omfanget av utnyttning og redusere rommet for useriøse aktører, og dermed også motvirke uønskede utviklingstrekk. Betydningen av politikktutvikling på feltet må derfor både forstås på individnivå og mer overordnet, der den samfunnsmessige gevinsten dreier seg om å redusere avstanden mellom formelle reguleringer og reel beskyttelse, og om å hindre at grov utnyttning i arbeidslivet blir en varig og lønnsom tilpasning i spesielt utsatte deler av arbeidsmarkedet. En mer helhetlig innsats kan dermed både bidra til å styrke rettssikkerheten for arbeidstakere, men også til å opprettholde de institusjonelle mekanismene som skiller et seriøst og regulert arbeidsliv fra uregulerte og utnyttende arbeidslivsrelasjoner.

9.1 Hva har vi funnet?

I denne rapporten belyser vi utnyttning i gråsonen gjennom følgende problemstillinger:

1. Hva er omfanget av utnyttning i gråsonen mellom sosial dumping og menneskehandel?
2. Hva kjennetegner personer som blir utnyttet i arbeidslivet, og hva er barrierer for å bryte ut av utnyttelsesforhold?
3. Hva kjennetegner oppdrags- og arbeidsgivere som utnytter, hvordan rekrutteres arbeidstakere til slike arbeidsforhold, og hva kjennetegner ulike utnyttingssaker?
4. Hvordan blir utnyttning avdekket og kjent for myndighetene og/eller andre aktører?
5. Hva slags bistand er tilgjengelig for de som blir utnyttet og hva er behovene?
6. Hvilke sanksjonsmuligheter finnes mot slik utnyttning i dag og hva er barrierer for å bruke dem?
7. Hvordan kan slik utnyttning forebygges?

I det videre oppsummerer vi hovedfunnene i rapporten i lys av problemstilling en–seks før vi går videre til å se på hvordan vi kan forstå utviklingen på dette feltet. Vi avslutter rapporten med en egen behandling av problemstilling sju og hvordan slik utnyttning kan forebygges. Dette er en tematikk som favner vidt og på mange måter berører alle temaene som er behandlet i rapporten som helhet, og som derfor gir et godt grunnlag for å diskutere videre utvikling på feltet.

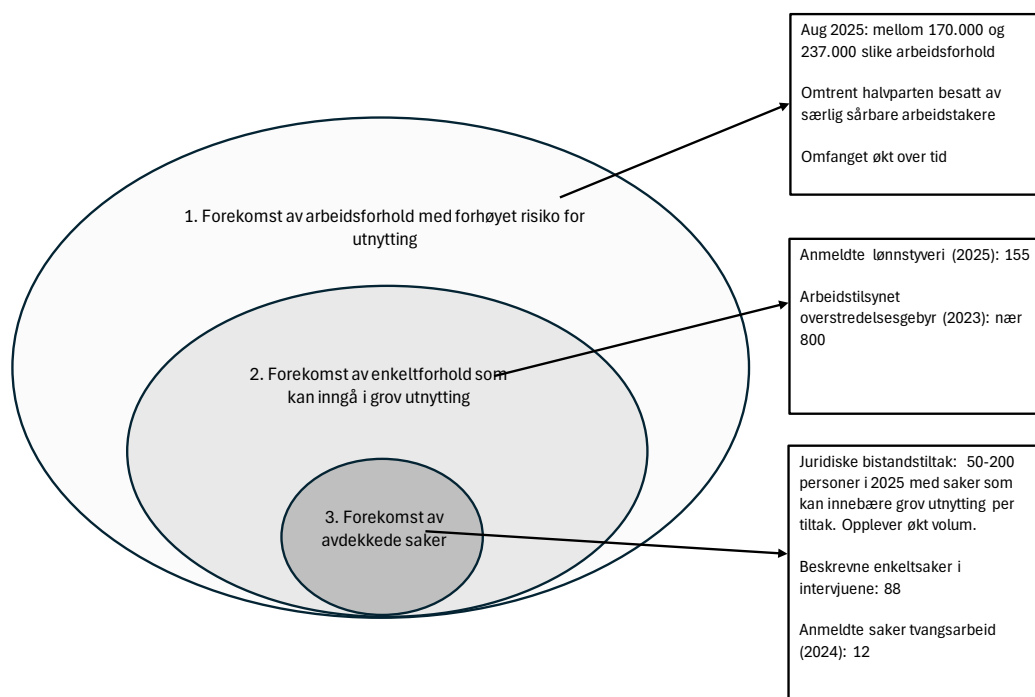
Hva er omfanget av utnyttning i gråsonen?

En viktig del av dette prosjektet har vært å diskutere det mulige omfanget av utnyttning i gråsonen, fordelingen mellom ulike typer og utvikling over tid. Vi har også sett på hva som kjennetegner ulike typer utnyttelse og om det finnes forløp eller former for utnyttelse som er mer eller mindre typiske. Videre har vi diskutert om det er ulikheter i utnyttningstyper, for eksempel i ulike bransjer eller av personer med ulik landbakgrunn, kjønn, sosioøkonomisk situasjon, rettighetsbilde i Norge, osv.

Vår vurdering i dette prosjektet har vært at det ikke er metodisk forsvarlig å forsøke å tallfeste et «reelt omfang» av grov utnyttning i gråsonen mellom sosial dumping og menneskehandel. Dette skyldes at sakene er vanskelige å entydig avgrense, og variasjoner i avdekking sier like mye om prioriteringer, ressurser, registreringspraksis og institusjonelle blikk som om endringer i fenomenet selv. Vi har derfor brukt en indirekte og flerleddet tilnærming, der ulike indikatorer settes sammen for å gi et mer helhetlig bilde av risiko, utvikling og avdekkede saker. Dette er et viktig metodisk og analytisk poeng. På et felt med store mørketall og uklare grenseoppganger er det mer fruktbart å snakke om indikasjoner, risikomarkører og utviklingstrekk enn presise totalanslag.

Vi har derfor valgt å se på indikatorer på tre nivåer: antall avdekkede tilfeller med grov utnyttning i tiltak som jobber med arbeidsinnvandrere, antall enkeltforhold som kan inngå i grov utnyttning, og antall arbeidsforhold med en forhøyet risikoprofil i forhold til utnyttning. Disse dimensjonene er behandlet i ulike kapitler i rapporten (kapittel 3 (forhøyet risiko), kapittel 8 (enkeltporhold som kan inngå i utnyttning) og kapittel 6 (avdekkede saker), hvor vi også setter disse tallene inn i en større sammenheng der det er relevant. Dette har vi framstilt i en modell (under), med noen utvalgte anslag for hver kategori.

Figur 11: Omfangsvurdering av grov utnyttning i arbeidslivet, med utvalgte indikatorer.



Slik vi også har gjennomgått i metodekapittelet i denne rapporten, er representativiteten og generaliserbarheten på tallene svakere og svakere jo nærmere vi kommer kjernen i det vi egentlig ønsker å undersøke, nemlig grov utnyttning. Dermed er totalbildet vi presenterer i denne modellen mer å regne for en slags «pulsmåling» enn et estimat over faktisk omfang.

I den ytterste ringen finner vi arbeidsforholdene som kan sies å ha en forhøyet risiko for at det forekommer utnyttning, sammenlignet med andre arbeidsforhold. Det betyr ikke at det faktisk foregår utnyttning i alle disse arbeidsforholdene. Registeranalysen i dette

prosjektet viser at en betydelig del av arbeidsmarkedet befinner seg i segmenter hvor risikoen for utnyttning antas å være forhøyet. I august 2025 anslås mellom 170 000 og 237 000 arbeidsforhold å falle innenfor dette risikobildet, avhengig av avgrensning, og omtrent halvparten av disse er besatt av det vi har definert som særlig sårbare arbeidstakere, altså personer med botid under fem år eller ikke-bosatte personer.

Disse anslagene kan ikke uten videre vurderes som høye eller lave, ettersom de ikke måler faktisk utnyttning, men størrelsen på et segment av arbeidsmarkedet. Det er utviklingen over tid som kan gi indikasjoner på om risikoen for utnyttning på samfunnsnivå øker eller avtar. Rapporten viser at omfanget av slike arbeidsforhold har økt over tid, drevet både av markedsvekst og av økende konsentrasjon av sårbare arbeidstakere i de mest utsatte delene av arbeidsmarkedet. Samtidig viser den at utviklingen ikke er lineær, men påvirkes av konjunkturer, reguleringer og migrasjonsstrømmer. Dette understøtter et sentralt poeng i rapporten. Risiko for utnyttning er ikke bare et spørsmål om individuelle sårbarheter, men om hvordan arbeidsmarkedet organiseres og hvem som bestemmer hvilke segmenter av det.

I den mellomste sirkelen finner vi målbare forhold som kan inngå i grove utnyttingssaker. Her er det antallet lønnstyverier som er relevant. I årene fra 2023 til 2025 har det vært mellom 154 og 174 anmeldte lønnstyverier i året. Lønnstyverier er også en betydelig del av saksmassen til ideelle organisasjoner som tilbyr rettshjelp. I den innerste sirkelen finner vi saker hvor det er avdekket en sannsynlig grov utnyttning. Blant aktører i ideell sektor som har tett kontakt med arbeidsinnvandrere finner vi at de har kontakt med noen hundre saker i året hvor det framstår sannsynlig at det har vært en grov arbeidsutnyttning. Det er vanskelig å fastsette tallene nærmere, og dette har igjen med at det ikke er noen tydelig avgrensning av hva dette innebærer. Det betyr dermed at det ikke finnes noen klar kategori for organisasjonene å registrere slike saker i, og vår vurdering er derfor basert på en kombinasjon av informasjon om saksmassen som organisasjonene har, kombinert med informasjon fra intervjuene om hvordan disse sakene ser ut, samt organisasjonenes egne anslag over hvor mange saker de antar kan være grove. Når det gjelder omfanget av avdekkede saker i gråsonen, ser vi at tiltak med juridisk bistand rettet mot arbeidsinnvandrere er de som forteller om mest omfattende kontakt med personer i gråsonen. Disse rapporterer om mellom 50–200 saker per tiltak i 2025 som de klassifiserer å ligge innenfor en gråsonen, og de forteller at tallene øker. De fleste tilfellene handler om lønnstyveri. I mange av sakene viser det seg imidlertid at det gjerne er flere forhold knyttet til lønnstyveri som «dytter» dem over mot et mer komplekst utnyttingsbilde, gjerne med avhengighet av arbeidsgiver eller mellommenn for bolig, eller generelt dårlige arbeidsvilkår osv.

Utnyttingssakene vi har fått informasjon om i intervjuene våre, viser altså et stort spenn. Noen saker ligger tett opp til den rettslige definisjonen menneskehandel, men blir likevel ikke etterforsket eller behandlet som det. Andre handler om lønnstyveri, svart arbeid, ulovlig oppsigelse, boligkontroll og kombinasjoner av flere alvorlige brudd, som utpressing, svindel og ID-tyveri, uten at noen av aktørene nødvendigvis vil beskrive dem som menneskehandel. Dette understreker at «gråsonen» ikke viser til én bestemt sakstype, men til et felt preget av sammensatte sakskomplekser, glidende juridiske overganger, ulike alvorlighetsgrader og uenighet om klassifisering.

Hva kjennetegner personer utnyttet i gråsonen og hva gjør det vanskelig å bryte ut?

Et hovedfunn er at personer som blir grovt utnyttet i arbeidslivet ikke utgjør en ensartet gruppe. Materialet viser et bredt spekter av arbeidstakere, fra personer i svært marginaliserte livssituasjoner til personer med arbeidserfaring, utdanning og mer etablerte og gjennomtenkte migrasjonsplaner. Et annet viktig funn er at en del av våre informanter mener at det er en endring i hvilke grupper de kommer i kontakt med i forbindelse med utnytting. Der det tidligere var en overvekt av personer som var svært sårbare, er dette nå mer sammensatt. I en del av sakene bærer utnyttingen preg av en form for svindel som det ville være vanskelig for de fleste å beskytte seg mot, hvor både rekruttering og andre trekk ved arbeidsforholdet ikke skiller seg vesentlig fra andre migrasjonsløp som ikke ender med utnytting.

Samtidig går noen mønstre igjen, og det er fremdeles en overvekt av fortellinger om at de som blir utnyttet, er i en eller annen form for sårbar situasjon, slik det også har vært i våre tidligere studier. Mange som befinner seg i denne typen saker, har begrenset kunnskap om rettigheter, svake språkkunnskaper, få alternative nettverk og en løs tilknytning til det norske arbeidsmarkedet. Særlig viktig er det at mange er avhengige av arbeidsgiver eller mellomledd for arbeidsformidling, bolig, transport, informasjon eller dokumentasjon/registrering. Det sentrale funnet er dermed ikke at utnytting først og fremst rammer bestemte «typer» personer, men at den oppstår i situasjoner der arbeidstakere får en svak ressursposisjon og blir satt i avhengighetsforhold som gjør det vanskelig å beskytte egne interesser. Dette støtter opp under vår analytiske inngang hvor vi vektlegger avhengighet som et begrep, heller enn sårbarhet.

Rapporten viser videre at hindre for å avslutte utnyttende arbeidsforhold ofte er sammensatte. Økonomisk press og et håp om å få utbetalt lønn står sentralt. Videre er det flere som forteller om gjeld, frykt for å miste bolig og arbeid, relasjoner til arbeidsgiver eller mellomledd, og begrenset informasjonsutveksling mellom arbeidstakere bidrar til at mange blir værende lenger enn de ellers ville gjort. Mye tyder på at terskelen kan være høy for å diskutere misnøye med kollegaer eller andre. I flere saker er det ikke tvang i strafferettslig forstand, men det er likevel sterke bindinger som begrenser handlingsrommet. Det samme gjelder funnet om at mange ikke identifiserer seg som ofre. Særlig i saker som gjelder menn i arbeidslivssektorer med høy grad av normalisering av dårlige vilkår, kan terskelen være høy for å beskrive egen situasjon som utnytting. Dette kan igjen bidra til at sakene blir mindre synlige og vanskeligere å fange opp.

Det er ikke enkelt å avgrense nøyaktig hva slags saker vi snakker om innenfor spekteret i gråsonen. I sakene om menneskehandel er det nesten alltid et klart sårbarhetsmoment til stede, som tydeliggjør tvangselementet i sakene. I sakene som omhandler grov utnytting, som ikke behandles som menneskehandel, er det dermed per definisjon ikke nødvendigvis en like tydelig sårbarhet til stede. Samtidig er sårbarhet, og hvordan sårbarhet bør forstås, fremdeles et av elementene hvor det er en del uklarhet og uenighet blant ulike aktører. Mange mener at sårbarhet forstås for snevert, særlig når det gjelder menn og at sårbarhet kan bli for dårlig opplyst både i etterforskninger og i rettsapparatet.

Hva kjennetegner de som utnytter, hvordan rekrutteres arbeidstakere til slike arbeidsforhold og hva kjennetegner ulike utnyttingssaker?

De som står bak grov utnytting av arbeidstakere spenner fra små virksomheter og enkeltpersonforetak til mer organiserte nettverk og aktører i lengre kontrakts- og underleverandørkjeder. Noen aktører framstår som bevisst kriminelle og tilpasningsdyktige, mens andre opererer i mer kaotiske eller semilegale virksomheter, der lovlig og ulovlig aktivitet glir over i hverandre. Et viktig funn er at skillet mellom «seriøse» og «useriøse» aktører ikke alltid er tydelig i praksis. Lange kjeder, ansvarspulverisering og svak kontroll over hvem som faktisk utfører arbeidet, skaper rom for utnytting også der de overordnede oppdragsgiverne framstår som legitime. Dette er særlig viktig i lys av rapportens gjennomgang av risikobrancher, rekrutterings- og tilknytningsformer.

Materialet viser videre at kontrollen over arbeidstakere ikke alltid er synlig eller åpenbar, men snarere skjer gjennom kontroll over sentrale livsbetingelser. Dette kan dreie seg om bolig, transport, dokumenter, bankkonto, arbeidstid, informasjon og sosial tilknytning. Slike kontrollformer er mindre synlige enn tradisjonelle forestillinger om tvang, men kan like fullt skape sterke bindinger og bidra til at arbeidstakere ikke protesterer, varsler eller forlater situasjonen.

Flere informanter uttrykker bekymring for ID-tyveri som en del av utnyttingsbildet, og at dette kan ha store og ødeleggende effekter for de utsatte også lenge etter at det utnyttende arbeidsforholdet er over. Rapporten viser dermed at metodene som brukes for å fastholde arbeidstakere ofte ligger i skjæringspunktet mellom arbeidsorganisering, sosial kontroll og økonomisk avhengighet.

Når det gjelder rekruttering til arbeidsforhold i Norge, gir ikke materialet vårt grunnlag for å si at de grove utnyttingssakene skiller seg tydelig fra annen arbeidsmigrasjon allerede i rekrutteringsfasen. Tvert imot tyder funnene på at rekrutteringen i mange tilfeller skjer gjennom de samme kanalene som ellers er vanlige ved mer marginalisert arbeidsmigrasjon: gjennom nettverk, bekjente, familie, mellommenn, uformelle kontakter og ofte med begrenset grad av formalisering. Manglende kontrakter eller svak informasjon om arbeidsvilkår er i seg selv ikke tilstrekkelig til å identifisere hvilke rekrutteringsforløp som senere utvikler seg til grov utnytting. Etter vårt syn er det derfor ikke et spesielt fruktbart spor å lete etter særskilte kjennetegn ved rekrutteringen alene, i hvert fall ikke som hovedinngang til forebygging.

For å kunne si mer presist hva som eventuelt er særegent ved rekrutteringen i de groveste sakene, ville vi hatt behov for et sammenligningsgrunnlag i form av mer representative data om arbeidsmigrasjon generelt. Med det kunnskapsgrunnlaget vi har her, er det imidlertid ikke grunn til å tro at utnyttingssakene skiller seg vesentlig ut nettopp i hvordan kontakten etableres eller arbeidet formidles. Dette må også ses i lys av et annet sentralt funn i rapporten, nemlig at utnytting i mange tilfeller ser ut til å oppstå og forsterkes over tid. Arbeidsforholdet kan framstå som relativt ordinært ved oppstart, men utvikle seg gradvis i en mer utnyttende retning etter hvert som arbeidstakeren blir økonomisk, sosialt eller praktisk avhengig av arbeidsgiver eller mellomledd.

Dette kan også forstås i lys av forskning om nettverk og migrasjon. Granovetters klas-siske poeng om «the strength of weak ties» (Granovetter, 1973) er relevant her. Det å ha

mange sosiale relasjoner, men med relativt svake sosiale bånd, for eksempel å ha mange bekjente og et stort, men løst nettverk, kan være en styrke ved at kontaktene åpner tilgang til informasjon og muligheter, for eksempel i arbeidsmarkedet. Samtidig kan nettopp denne typen løse og uformelle nettverk også innebære større risiko. Løse nettverk gir ofte brede kontaktflater og inngang til arbeid, men uten de beskyttelsesmekanismene som følger med tettere sosiale bånd og lojalitet, eller mer formaliserte rekrutteringsprosesser, tydelige kontraktsforhold og etablerte institusjonelle rammer. I migrasjonsforskningen har det vært vist hvordan nettverksmigrasjon både kan senke terskelen for å migrere og samtidig bidra til nye former for avhengighet og risiko. I vår sammenheng er poenget at de samme rekrutteringsformene som gjør arbeidsmigrasjon mulig, også kan skape vilkår som øker utsattheten for utnyttning.

På bakgrunn av dette framstår det som mer konstruktivt å rette oppmerksomheten mot tiltak som styrker arbeidstakernes situasjon etter ankomst til Norge, enn å legge hovedvekten på rekrutteringsleddet i opprinnelseslandet. Å forsøke å påvirke rekrutteringspraksiser i for eksempel Vietnam eller andre avsenderland vil i mange tilfeller være både vanskelig, kostbart og ha svært usikker effekt. Tiltak som styrker arbeidstakernes tilgang til informasjon, rettigheter, uavhengig bistand, bolig, inntektsgrunnlag og mulighet til å skifte arbeidsgiver i Norge, framstår som mer nærliggende, målrettet og realistiske. Dette er også i tråd med rapportens analytiske ressursperspektiv på sårbarhet. Spørsmålet er ikke bare hvordan sårbarhet oppstår, men hvilke ressurser arbeidstakere kan tilføres eller få tilgang til som utvider handlingsrommet deres og gjør dem bedre i stand til å beskytte seg mot utnyttning.

Hvordan blir utnyttning avdekket og kjent for myndighetene og/eller andre aktører?

Samlet peker materialet på at identifisering av grov utnyttning i stor grad skjer gjennom et samspill mellom arbeidstakere, sivilsamfunnsaktører og offentlige myndigheter. Arbeidstakernes egne henvendelser utgjør en viktig inngang, men er ofte begrenset av økonomisk avhengighet, språkbarrierer, usikkerhet og risiko knyttet til å varsle.

Ideelle organisasjoner og fagforeninger fungerer ofte som første kontaktpunkt og spiller en sentral rolle i å avdekke, konkretisere og formidle saker videre. Særlig rettshjelpstiltak med lavterskeltilbud og språkkompetanse framstår som veldig viktige kanaler for å avdekke grove utnyttingssaker. De første henvendelsene dreier seg gjerne om konkrete enkeltforhold som tilbakeholdt eller for lite lønn, mens det etter hvert kan vise seg at arbeidsforholdet også var preget av andre forhold som dytter det over i et grovere utnyttingslandskap. Offentlige myndigheter identifiserer utnyttning både gjennom egne kontroller og gjennom informasjon fra andre aktører.

Samtidig viser materialet at mange saker befinner seg i gråsoner mellom ulike kategorier av regelbrudd. Dette gjør det vanskelig å avgrense og klassifisere utnyttning, og kan føre til at alvorlige forhold ikke umiddelbart framstår slik. Identifisering handler derfor ikke bare om å gjøre forhold kjent, men om å gjøre dem forståelige og håndterbare innenfor bestemte institusjonelle spor. Utfallet og hva som skjer etter at en grov utnyttingssak er avdekket, påvirkes i stor grad av hvilke aktører som involveres og hva slags dokumentasjon som finnes.

Hva slags bistand er tilgjengelig for de som blir utnyttet og hva er behovene?

En viktig del av prosjektet har vært å undersøke hva som finnes av bistand og forebyggende tiltak for arbeidstakere som er grovt utnyttet i arbeidslivet, hvilke aktører som tilbyr slik bistand, og hvordan den humanitære, sosialfaglige og juridiske hjelpen er organisert. Vi har også sett på hvilken bistand som etterspørres, hvor mange som mottar hjelp fra organisasjoner på feltet, og hvilke barrierer som gjør det vanskelig å oppsøke eller nyttiggjøre seg bistand.

Et hovedfunn er at bistanndslandskapet på dette feltet er fragmentert, geografisk ujevnt og i stor grad båret av ideelle og frivillige aktører. Det finnes viktige tilbud på feltet, og studien viser også at det i deler av førstelinjen er opparbeidet svært høy kompetanse om grov utnyttning, rettigheter, oppfølging og praktisk bistand. Samtidig er denne kompetansen i stor grad samlet hos et lite antall personer og miljøer, ofte i ideell sektor eller i enkeltledd av hjelpeapparatet. Det gjør systemet sårbart. Tilgangen til hjelp blir lett avhengig av om arbeidstakeren møter noen som kjenner feltet, vet hvilke handlingsrom som finnes, og har tid og nettverk til å følge saken opp. Tidligere forskning har pekt på noe av det samme, både Brunovskis og Ødegård (2022) og Jahnsen (2014) beskriver et felt preget av usikkerhet, svakt samordnet ansvar og stor avhengighet av relasjoner, tillit og enkeltpersoners kompetanse. Når bistand, rettighetsavklaring og oppfølging i så stor grad hviler på få aktører, blir feltet sårbart for prosjektorganisering, gjennomtrekk og tap av kompetanse.

Samtidig viser materialet at behovene i stor grad er de samme på tvers av saker: trygg bolig, økonomisk støtte, juridisk bistand, helsehjelp og oppfølging over tid. Et gjennomgående funn er at disse behovene ofte oppstår samtidig. Utnyttning i arbeidslivet utløser ikke bare arbeidsrettslige problemer, men ofte en bredere livskrise preget av tap av inntekt, bolig, helse, trygghet og handlingsrom. Mangler på ett område gjør det vanskeligere å nyttiggjøre seg hjelp på et annet. Uten et sted å bo, penger til livsopphold eller hjelp til å orientere seg i systemet, blir det også vanskeligere å følge opp et lønnskrav, forklare seg for myndigheter eller stå i en rettslig prosess over tid. Sosialfaglig bistand fungerer derfor ikke bare som omsorg eller akutt avlastning, men som en praktisk forutsetning for at juridiske og andre rettslige spor i det hele tatt skal kunne brukes.

Et særlig viktig funn er derfor at bistand ikke bare kan forstås som beskyttelse eller humanitær hjelp. Den fungerer også som en forutsetning for rettighetsmobilisering, varsling og videre oppfølging. Sosialt arbeid får dermed en brobyggende funksjon mellom arbeidstakeren og et system som ellers kan være vanskelig å få tilgang til. Uten et minimum av trygghet og stabilitet blir det vanskelig å varsle, stå i en prosess og få belyst saken fullt ut. Dette understøtter også rapportens mer overordnede poeng om at bistand i gråsonen bør forstås som forebygging, både av videre utnyttning og av at alvorlige saker utvikler seg eller glir videre inn i menneskehandel.

Studien viser samtidig at tilgangen til bistand er sårbart. En sentral utfordring er at det ofte er vanskelig å få hjemlet eller finansiert hjelp til personer som er utsatt for grov utnyttning dersom saken ikke passer inn i etablerte løp for menneskehandel. Flere informanter peker på at dette skaper et tomrom der personer med omfattende behov faller mellom ordninger og ansvarsområder. Tilgangen til hjelp blir da ofte avhengig av lokale

initiativ, personlige nettverk og om noen i førstelinjen kjenner til relevante tilbud og faktisk kobler dem inn.

Materialet peker også på store regionale forskjeller. I noen områder finnes det tiltak med erfaring, nettverk og språkkompetanse som gjør det mulig å bygge tillit og gi tett oppfølging. Andre steder er tilbudene svakere utviklet eller fraværende. Systemet framstår dermed som person- og ildsjelsbasert snarere enn som en stabil og forutsigbar del av hjelpeapparatet. Dette gjør feltet sårbart for prosjektfinansiering, gjennomtrekk og tap av kompetanse. Når nøkkelpersoner forsvinner, kan også kunnskap, relasjoner og praktiske handlingsmåter falle bort.

Et annet viktig poeng er at språkkompetanse og kulturell forståelse har stor betydning for hvilke grupper tiltakene faktisk når fram til. Manglende språkstøtte gjør det vanskeligere både å avdekke saker, bygge tillit og gi relevant oppfølging. Det påvirker også hvilke grupper som oppsøker hjelp, og hvilke som forblir usynlige for bistandsapparatet.

Samlet viser dette at behovet ikke først og fremst er flere enkeltstående tiltak, men mer sammenhengende og forutsigbare bistandskjeder. På dette feltet er bistand, rettighetsrealisering og forebygging tett sammenvevd. Når personer som er grovt utnyttet ikke får stabilisering, oppfølging og tilgang til relevante hjelpetiltak, svekkes ikke bare deres mulighet til å komme ut av situasjonen, men også muligheten for å avdekke, dokumentere og følge opp de mest alvorlige sakene.

Hvilke sanksjonsmuligheter finnes mot slik utnytting i dag, og hva er barrierer for å bruke dem?

Det norske virkemiddelapparatet er blitt betydelig styrket de siste årene, og kapittel 8 viser hvordan nye straffebestemmelser, høyere strafferammer, økte muligheter for administrative reaksjoner og endringer i rettshjelpsordningen peker i retning av at myndighetene i større grad enn tidligere anerkjenner alvorligheten i grov utnyttelse i arbeidslivet. I så måte kan vi si at gråsonen har blitt mindre; avstanden mellom bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og straffelovens paragrafer om menneskehandel har tidligere vært beskrevet som et lovtomt rom. Det nylig fremlagte lovforslaget som skal ramme utnytting av utlendinger som ikke når opp til terskelen for menneskehandel, er et ytterligere forsøk på å tette tomrommet.

Samtidig viser vår studie at utfordringen i dag i mindre grad ligger i fravær av regulering, og i større grad i manglende identifisering, oppfølging og etterforskning av grove utnyttingssaker. En viktig forklaring er at slike saker ofte er vanskelig å dokumentere. Arbeidstakere mangler gjerne timelister, lønns slipper, arbeidsavtaler og annen skriftlig dokumentasjon, samtidig som arbeidsgiver kontrollerer mye av materialet som kunne underbygd saken. Dermed svekkes bevisgrunnlaget i både tilsynssaker, sivile saker og straffesaker. Dette henger også sammen med knapphet på ressurser, svak koordinering mellom offentlige instanser, lav prioritering og manglende kompetanse i deler av tilsynsapparatet og politiet. Også fra arbeidstakernes side er identifisering vanskelig. Frykt for konsekvenser, mistillit til offentlige myndigheter og manglende dokumentasjon på hva de har vært utsatt for, gjør terskelen høy for å varsle eller forfølge saken videre. For

mange vil også usikkerhet knyttet til arbeid, bolig, økonomi og oppholdsstatus gjøre det vanskelig å stå i en prosess over tid, selv når det foreligger grunnlag for reaksjoner.

Hardere sanksjoner er til liten nytte dersom de ikke brukes i praksis. Et eksempel er straffelovens bestemmelse om lønnsstyrer. Fra innføringen i 2022 til utgangen av april 2026 har kun fire saker endt med domfellelse, samtidig som omfanget av anmeldelser er stabilt lavt, henleggelsesprosenten høy og saksbehandlingstiden økende. Det er videre urovekkende at flere av våre informanter forteller om saker med tydelige indikasjoner på menneskehandel som ikke blir etterforsket. Resultatet kan bli at de tilgjengelige reaksjonene ofte er vanskelige å utløse i de sakene der behovet er størst. Materialet tyder dessuten på at alvorlige forhold ikke alltid møtes med de mest inngripende reaksjonene, men håndteres innenfor andre og mindre forpliktende spor.

Arbeidstakere som er grovt utnyttet, er som regel ikke medlem i en fagforening og har i praksis svært begrensede muligheter til å ta saker inn for retten. Dette er trolig en større hindring enn manglende reguleringer. Tross nye bestemmelser om at lønnskrevsaker omfattes av rettshjelpsordningen og innsatsen fra frivillige organisasjoner er det for de aller fleste utopisk å vinne fram i langvarige rettsprosesser. Saker om utnyttning lar seg dessuten ikke alltid følge opp innenfor et tydelig avgrenset spor. I noen tilfeller kan det være mer realistisk å forfølge krav innenfor andre arbeidsrettslige rammer enn et ordinært lønnskrav, eller å rette krav mot aktører høyere opp i kontraktskjeden. Dette gjør kvaliteten på de juridiske og strategiske vurderingene tidlig i saken særlig viktig. Og som Brunovskis og Ødegård (2022) påpekte spiller det sivilrettslige en mye større rolle i saker om arbeidslivskriminalitet enn i menneskehandelsaker fordi bistanden fra det offentlige er fraværende.

Straffesporet kan gi en offentlig reaksjon, men ikke nødvendigvis økonomisk oppreisning. Sivile spor kan i prinsippet gi penger tilbake, men er ofte krevende å bruke. Juridisk bistand fungerer derfor også som en form for strategisk veiledning i et system der formelle rettigheter og faktisk tilgang til rettslig vern ikke alltid sammenfaller. Samlet peker dette mot en hovedkonklusjon; problemet er i mindre grad at det mangler reaksjonsformer, og i større grad at de virkemidlene som finnes, for ofte ikke blir virksomme i de mest alvorlige og sammensatte utnyttelsessakene.

9.2 Drøfting: «Gråsonen» som et felt i utvikling

Inngangen til vår analyse av utnyttning i arbeidslivet har vært gråsoner-begrepet, som i mange år har vært brukt for å beskrive utnyttning som ikke dekkes av menneskehandelsbestemmelsene, men som likevel kan karakteriseres som grov. Dette er en problematikk vi har fulgt gjennom mange år og våre tidligere studier på feltet blir et naturlig grunnlag for diskusjonene om hva vi nå finner (Brunovskis & Ødegård, 2019, 2021, 2022; Jahnson, 2014).

I rapporten *Grov utnyttning av utenlandske arbeidstakere* (Brunovskis & Ødegård, 2022) diskuterte vi selve gråsoner-begrepet og ulike problemforståelser. Vår analyse var at gråsonen kan forstås på to ulike måter, slik vi også skisserte i kapittel 1 som en del av det analytiske rammeverket vi har tatt med oss videre. Her diskuterer vi funnene i denne rapporten i lys av dette rammeverket.

Gråsonen som et mellomrom

I den første forståelsen viser gråsonen til et mellomrom mellom ulike regelverk og styringslogikker. Mange har over tid framholdt at det har vært et slikt mellomrom mellom arbeidsrettslige og forvaltningsmessige reguleringer på den ene siden og straffelovens bestemmelser om menneskehandel på den andre. Det vil si at en del grove utnyttingssituasjoner verken fanges opp på en tilstrekkelig måte som brudd på lønns- og arbeidsvilkår, eller behandles som menneskehandel. Denne måten å forstå gråsonen på tar utgangspunkt i at virkeligheten rommer glidende overganger og graderinger, mens lovverket og tiltaksapparatet i større grad er bygd opp rundt relativt skarpt avgrensede kategorier. Gråsonen blir dermed et uttrykk for at det finnes former for utnytting som faller mellom eksisterende begreper, virkemidler og reaksjonsformer – at det er et mellomrom eller tomrom hvor det ikke eksisterer tilstrekkelige reguleringer.

En slik forståelse leder også mot bestemte typer løsninger. Dersom problemet først og fremst er at det finnes et lovtomt eller svakt regulert rom mellom sosial dumping og menneskehandel til tvangsarbeid, vil det være nærliggende å etterlyse nye begreper, nye reguleringer eller mer graderte reaksjonsformer. Behovet kan da beskrives som nødvendigheten av å fylle tomrommet: å utvikle bedre måter å identifisere, navngi og reagere på de formene for grov utnytting som ikke passer godt inn i de kategoriene man har tilgjengelig i dag. I et slikt perspektiv handler gråsoneproblematikken i stor grad om manglende samsvar mellom sosiale realiteter og rettslige eller institusjonelle kategorier. Dette var også en forståelse som i stor grad gjenspeilet virkeligheten da gråsonebegrepet begynte å få fotfeste i diskusjoner om utnytting i arbeidslivet, og det var et betydelig gap i sanksjonsmidlene.

I dag har det skjedd ganske mye, ikke minst kun få uker før denne rapporten ble ferdigstilt. Regjeringen la fram forslag til en ny § 108 a i utlendingsloven, som gjør det straffbart å utnytte en utlendings situasjon på utilbørlig måte i forbindelse med formidling av arbeid og bolig, og i forbindelse med visse migrasjonsrelaterte tjenester. Lovforslaget i proposisjonen utvider straffebudet til å ramme den som forsettlig eller grovt uaktsomt bruker arbeidskraften til, stiller et bosted til rådighet for, eller formidler et arbeid eller et bosted til nærmere bestemte kategorier av utlendinger, når forholdet innebærer utilbørlig utnyttelse av utlendingens sårbare situasjon. I tillegg finnes nå bestemmelsen om lønnstyveri, som også bidrar til å tette det som tidligere var et betydelig gap i lovverket.

Slik sett kan en delvis konklusjon i denne rapporten være at gråsonen som et mellomrom er i ferd med å tettes. Samtidig er det et viktig forbehold. Funnene våre viser at det kan være betydelige utfordringer på implementeringen av et nytt lovverk og nye reguleringer. Det framstår dermed klart at det fremdeles er et godt stykke vei igjen, men at det er et bedre grunnlag nå enn tidligere.

Gråsonen som uenighet om grensdragning

Et viktig supplerende perspektiv på gråsonen er å forstå den som en slags kamparena, der grensene mellom ulike fenomener ikke bare er uklare, men omstridte. Da er poenget ikke først og fremst at det mangler regulering, men at det pågår diskusjoner om hvor terskelen skal gå for hva som skal forstås som menneskehandel, hva som skal forstås som sosial dumping, og hva som eventuelt skal forstås som andre former for grov

arbeidslivsutnyttning. I denne forståelsen er gråsonen ikke bare et tomrom mellom to klart avgrensede kategorier, men et felt hvor aktører trekker grensene ulikt, og hvor disse grensedragningene har stor betydning for hvilke saker som blir synlige og hvilke reaksjoner som anses som relevante.

Å forstå gråsonen som kamparena synliggjør at kategorier ikke bare beskriver virkeligheten, men også bidrar til å forme den. Hvorvidt en sak forstås som menneskehandel, lønnstyveri eller «bare» som svært dårlige arbeidsforhold, får konsekvenser både for hvilke myndigheter som kobles på, hvilke typer dokumentasjon eller bevis som etterspørres, og hvilke bistandsordninger som blir tilgjengelige. Gråsonen blir da et uttrykk for at det ikke finnes full enighet om fenomenforståelsen. Det dreier seg ikke bare om vanskelige enkeltsaker, men om mer grunnleggende uenigheter om hva slags makt- og tvangsforhold som skal regnes som relevante, og hvor alvorlig ulike former for utnyttning skal anses å være.

Ikke minst er uenigheter om grensedragning sentralt fordi det handler om hvilke rettigheter de utsatte får tilgang til – et av kjernepunktene i diskusjonene om gråsonen opp gjennom årene. Dersom et forhold behandles som mulig menneskehandel, gir det den utsatte muligheter til refleksjonsperiode og rettigheter etter sosialtjenesteloven, tilgang til fastlege, juridisk bistand, osv. Også i tilfeller der det ikke er gitt vedtak om refleksjonsperiode kan det være større muligheter for å motta offentlig støtte/ytelser i en avklaringsperiode, dersom det blir ansett som relevant å gjøre en vurdering av om personen har vært utsatt for menneskehandel.

I vårt materiale er det tydelig at det fremdeles er betydelig uenighet (og usikkerhet) om hvor grensene mot menneskehandel skal gå. Det er fremdeles lite rettspraksis på menneskehandel i arbeidslivet, og det er få saker hvor det reises tiltale. Våre informanter har fortalt mye av det samme som i tidligere intervjuer til våre foregående prosjekter om denne tematikken, det er lite sannsynlig at saker i arbeidslivet behandles som menneskehandel, dersom det ikke har vært et veldig tydelig tvangs- og trusselbilde involvert, og mange opplever det vanskeligere å bevise arbeidslivsutnyttning enn andre utnyttingsformer. Dette henger særlig sammen med at en av typene av tvangsmidler som kan være utfordrende å bevise i menneskehandel, er utnyttning av en sårbar stilling. Sårbarhet er et begrep som treffer dårlig i praksisfeltet på arbeidsliv og mange opplever det som mindre relevant og/eller vanskelig å kjenne igjen i arbeidssammenheng.

Det er også en del urovekkende signaler fra flere typer aktører i vårt materiale (advokater, politi, ideelle organisasjoner) om at de opplever at det ofte er mangelfull etterforskning av mulig menneskehandel og at dette blir nedprioritert. Vi har ikke noe grunnlag i vårt materiale for å fastslå hvorvidt det er slik eller ikke, men noterer likevel at disse bekymringene uttrykkes av flere. Dersom det er slik at menneskehandel i arbeidslivet ikke etterforskes tilstrekkelig, kan det også gjøre at «egentlige» menneskehandelssaker presses over i en gråsonen ved at de ikke behandles slik de skal. Dette kan få store konsekvenser. Denne rapporten handler ikke først og fremst om menneskehandel, men det blir likevel relevant fordi grenseoppgangene avgjøres i praksis i rettssystemet. På individuelt nivå kan det få svært store konsekvenser. Det er også aktører som har pekt på behovet for en type identifiseringsmekanisme for menneskehandel utenfor rettsapparatet.

Nye bestemmelser, klarere grenseoppganger?

I det videre arbeidet mot utnytting i arbeidslivet, er det nyttig å ta med seg både perspektivet på gråsonen som et mellomrom, og gråsonen som et spørsmål om grenseoppganger. Nå som mye av det lovmessige mellomrommet er i ferd med å tettes er det en utvikling som sannsynligvis vil kunne styrke innsatsen på flere felt. En særlig utfordring vi har diskutert i dette prosjektet, er å kunne anslå omfanget av utnytting i gråsonen. Dette henger sammen med at fenomenet i seg selv ikke er klart avgrenset. Med en utvikling der nye bestemmelser og strukturer kommer på plass, vil dette ha stor betydning for mulighetene til å kartlegge og monitorere feltet, noe som er nyttig både fra et styringsperspektiv og for en bredere og mer omforent fenomenforståelse i feltet.

Et viktig spørsmål å følge med på framover vil være betydningen av den nye bestemmelsen om grov utnytting, dersom den blir vedtatt i Stortinget. Vi har tidligere undersøkt erfaringene fra Finland, som lenge har hatt en bestemmelse i lovverket som kan fange opp saker som ikke «når opp» til menneskehandelsbestemmelsene. Erfaringene der var at dette både kan gi rom for mer effektiv sanksjonering av arbeidsgivere som utnytter, og at det kan senke terskelen for å sette i gang undersøkelser og tiltak ved mistanke om utnytting (Brunovskis & Ødegård, 2022). Dermed var opplevelsen i praksisfeltet i Finland både at bestemmelsen var nyttig for å kunne reagere på utnytting generelt, og at den gjorde det enklere å avdekke menneskehandel i arbeidslivet.

Samtidig er det også grunn til å legge inn et lite forbehold. Fra et etterforsknings- og strafferettslig perspektiv kan enklere bestemmelser – en form for «menneskehandel light» for arbeidslivet – være hensiktsmessige. Samtidig viser erfaringene at slike bestemmelser ikke nødvendigvis styrker rettighetene til de utsatte, med mindre de kombineres med mer inkluderende tilgang til sosial og humanitær bistand. I Finland ser man at saker ofte kanaliseres mot de enklere bestemmelsene, som gir svakere rett til oppfølging, framfor å bli etterforsket som mulig menneskehandel (Brunovskis & Ødegård, 2022). En lignende tendens har vært synlig i Norge gjennom bruken av hallikparagrafen i utnyttingssaker i prostitusjon heller enn menneskehandelsparagrafen, noe som senere førte til lovendringer for å sikre likere rettigheter, uavhengig av hvilken paragraf i straffeloven som ble brukt.

Dermed kan gråsoneproblematikken forbli like uløst fra et rettighets- og bistandsperspektiv, dersom ikke den eventuelle nye bestemmelsen om utnytting også følges av rettigheter for de utsatte, og dette vil sannsynligvis også undergrave effektiviteten på sanksjonssiden. Nye, mildere straffebestemmelser løser ikke i seg selv utfordringene i gråsonen. Uten tilhørende rettigheter og bistandstiltak kan de tvert imot svekke situasjonen for enkelte utsatte, dersom saker flyttes bort fra menneskehandelsregelverket uten tilsvarende beskyttelse. Som vi diskuterte i kapittel 7 (Bistand og beskyttelse) er det en tett sammenheng mellom mulighetene til å forfølge utnyttingssaker gjennom reaksjonsmidlene som finnes, og hva slags bistand som er tilgjengelig for dem som blir rammet. Dersom nye tiltak og lovendringer bare kommer på sanksjonssiden risikerer man for det første at gråsonen på utnyttingsfeltet faktisk består når det gjelder bistand, og for det andre, at endringene på sanksjonssiden blir mindre effektive enn de kunne vært.

Samtidig vil det, etter det vi forstår, kunne åpne noen muligheter nettopp for å sikre rettigheter dersom det nye lovforslaget blir vedtatt, fordi den teoretisk kan brukes som grunnlag for å hjemle rettigheter i sosialtjenesteloven gjennom lov eller forskrift. Dette ligger utenfor vårt oppdrag å analysere, men vi noterer at dette var et innspill fra ansatte i velferdsforvaltningen. Dermed kan en eventuell ny utnyttingsbestemmelse i utlendingsloven også legge grunnlaget for å sikre et minimum av bistand, for eksempel i form av tilgang på akutt bolig og økonomisk stønad i en overgangsperiode. Dette bør være en del av diskusjonene om innføringen av en slik bestemmelse framover.

9.3 Forebygging – en helhetlig tilnærming til tiltak mot utnytting

En viktig del av prosjektet har vært å undersøke hvilke forebyggende tiltak som finnes mot grov utnytting i arbeidslivet, og hvordan slike tiltak forstås av aktørene på feltet. Forebygging er relevant både av hensyn til den enkelte og samfunnet, og må også ses i lys av Norges internasjonale forpliktelser etter Europarådskonvensjonen mot menneskehandel artikkel 5 (Council of Europe, 2005).

Materialet viser at forebyggingsbegrepet brukes bredt og til dels uklart. I intervjuene omtales både informasjonstiltak, regulering, kontroll, bistand og tiltak for å beskytte personer som allerede er utsatt. Tiltakene retter seg dessuten mot ulike målgrupper, fra sårbare arbeidstakere til arbeidsgivere, oppdragsgivere, forbrukere, innkjøpere, kontrollorganer og myndigheter.

Dette berører en bredere begrepsdiskusjon om volds- og kriminalitetsforebygging som et sammensatt og ikke entydig fenomen, med tiltak rettet mot ulike aktører og nivåer (Jahnsen et al., 2026; Lomell & Gundhus, 2024). I denne rapporten legger vi likevel til grunn en enklere analytisk inngang for å strukturere materialet. Forebygging forstås samtidig bredt, både som innsats for å redusere risikoen for at grov utnytting oppstår, for å identifisere og gripe inn tidlig mot forhold som utvikler seg i feil retning, og for å hindre at personer som allerede er utsatt, blir stående uten beskyttelse eller havner i nye utnyttingssituasjoner.

For å strukturere framstillingen skiller vi mellom tre nivåer av forebygging: primærforebygging, som skal redusere risikoen for at utnytting oppstår; sekundærforebygging, som skal bidra til tidlig identifisering og intervensjon; og tertiærforebygging, som skal hindre videre eller gjentatt utnytting. Denne tredelingen synliggjør at forebygging på dette feltet ikke kan avgrenses til én type innsats, men må forstås som en sammenhengende kjede av regulering, kontroll, identifisering, bistand og oppfølging.

Primærforebygging: redusere risikoen for at utnytting oppstår

Primær forebygging handler om å redusere risikoen for at grov utnytting oppstår. Dette omfatter både tiltak som begrenser handlingsrommet for useriøse aktører, og tiltak som styrker arbeidstakeres mulighet til å gjenkjenne og unngå risikofylte situasjoner. Informantene etterlyser ikke ett enkelt forebyggingstiltak, men en kombinasjon av informasjon, regulering, kontroll og tydeligere ansvarslinjer i utsatte bransjer og kontraktskjeder.

Styrket informasjon til arbeidstakere

Et gjennomgående forslag er styrket informasjon til arbeidstakere. Flere peker på behovet for tydeligere og mer tilgjengelig informasjon om lønn, arbeidsavtaler, arbeidstid, boligforhold og hvor man kan søke hjelp. Informasjonen bør gis tidlig, på språk arbeidstakeren forstår, og gjennom kanaler som faktisk når fram. Dette gjelder særlig nyankomne arbeidstakere i utsatte bransjer som landbruk, bygg, transport, servering og renhold. Informasjon forstås her ikke bare som brosjyrer eller nettsider, men som oppsøkende og konkret veiledning som gjør det mulig å gjenkjenne faresignaler og vite hvor man kan henvende seg dersom noe er galt.

Strukturelle og regulatoriske grep

Samtidig understreker informantene at informasjon alene har begrenset effekt dersom den ikke kombineres med strukturelle og regulatoriske tiltak. Flere peker derfor på behovet for bedre kontroll med mellomledd, sterkere seriøsitetsskrav i offentlige kontrakter, klarere ansvar i kontraktskjeder og tiltak mot bemannings- og organisasjonsformer som gjør arbeidsgiveransvaret uklart. Også organiseringsformer med svakt eller uklart arbeidsgiveransvar kan skape rom for utnyttning og gjøre kontroll vanskeligere. Forebygging handler i dette perspektivet ikke bare om å styrke arbeidstakernes rettigheter og beskyttelse, men også om å snevre inn handlingsrommet for utnyttning og gjøre det mindre lønnsomt og mer risikabelt for aktørene som står bak.

Synlig kontroll og håndheving

Et annet viktig poeng er betydningen av synlig kontroll og håndheving. Flere informanter understreker at useriøse aktører tilpasser seg der de opplever at risikoen for oppdagelse og reaksjon er lav. Særlig i utsatte bransjer kan tilsyn og effektive reaksjoner virke preventivt. Materialet peker også på betydningen av tydeligere ansvar hos andre aktører enn den enkelte arbeidsgiver, blant annet oppdragsgivere, transportkjøpere, hovedentreprenører og andre som inngår i eller drar nytte av kontraktskjeder der utnyttning kan finne sted. Slik blir forebygging også et spørsmål om å gjøre det vanskeligere å skyve ansvar og risiko nedover i kjeden.

Informasjon til allmennheten

Noen informanter løfter også fram informasjon til allmennheten og forbrukere som et relevant supplement. Offentlig oppmerksomhet og økt bevissthet kan bidra til å gjøre enkelte markeder mindre attraktive for useriøse aktører. I materialet framstår dette samtidig som et klart supplement til regulering, kontroll og mer målrettede tiltak mot utsatte arbeidsmarkeder, ikke som et selvstendig hovedgrep.

Sekundærforebygging: tidlig identifisering og tilgang til bistand

Sekundærforebygging handler om tidlig identifisering og intervensjon for å oppdage utnyttning før forholdene utvikler seg videre, og å sikre at personer i risiko- eller pågående utnyttingssituasjoner faktisk kommer i kontakt med noen som kan hjelpe. Dette omfatter blant annet oppsøkende arbeid, flerspråklig informasjon, lavterskel juridisk og sosialfaglig bistand, tydelige kontaktpunkter og bedre samarbeid mellom sivilsamfunn og myndigheter.

Tilgjengelig førstelinje med tilstrekkelige ressurser

Tidlig identifisering avhenger i stor grad av om det finnes tilgjengelige, tillitvekkende og kompetente innganger til bistand. Et gjennomgående poeng blant våre informanter er behovet for oppsøkende og flerspråklig førstelinjearbeid. Flere informanter understreker at mange arbeidstakere verken kjenner egne rettigheter eller vet hvor de kan henvende seg dersom noe er galt. Informasjon som forutsetter at den enkelte selv oppsøker nettsider, brosjyrer eller offentlige kontorer, når derfor ofte ikke fram til dem som står i størst risiko. Sekundærforebygging handler i denne sammenhengen om å være til stede der arbeidstakerne faktisk er, og om å tilby informasjon og veiledning på språk de forstår og i former som oppleves tilgjengelige.

Lavterskel juridisk og sosialfaglig bistand

Funnene peker også på betydningen av lavterskel juridisk og sosialfaglig bistand. Mange saker blir først identifisert som mulig grov utnyttning når noen hjelper arbeidstakeren med å sette ord på erfaringene, avklare omstendighetene og vurdere hvilke rettigheter som kan være brutt. Sekundærforebygging handler dermed ikke bare om å oppdage utnyttning, men også om å gjøre den forståelig og håndterbar. Her spiller ideelle organisasjoner, fagforeninger og andre sivilsamfunnsaktører en sentral rolle, både som første kontaktpunkt og som brobyggere mellom arbeidstakeren og mer formelle systemer.

Samordning og samarbeid om bistand

Materialet viser samtidig at tidlig identifisering ofte hemmes av uklare henvisningsrutiner og svakt samordnet oppfølging. Når det er uklart hvem som skal ta ansvar for hva, eller når personer blir sendt mellom Nav, politi, Arbeidstilsynet, krisesenter og ideelle aktører uten at noen tar et helhetlig ansvar, øker risikoen for at saken stopper opp. Flere informanter peker derfor på behovet for tydeligere samarbeidsstrukturer, bedre informasjonsflyt og lavere terskel for å koble inn relevante aktører tidlig i forløpet.

Tilgjengelighet

Et annet gjennomgående funn er at sekundærforebygging er geografisk skjevfordelt. I de største byene finnes det flere lavterskeltilbud, sterkere fagmiljøer og i noen tilfeller mer etablerte samarbeidsrelasjoner mellom offentlige og ideelle aktører. Utenfor de største byene er tilbudet ofte mer begrenset og mer avhengig av enkeltpersoner. Flere peker også på manglende tilgjengelighet utenfor ordinær arbeidstid. Dette er særlig viktig i saker som oppstår akutt, eller der arbeidstakeren bare har et kort tidsvindu for å komme seg ut og søke hjelp.

Funnene tyder dermed på at sekundærforebygging i stor grad handler om å bygge broer mellom arbeidstakeres erfaringer og systemer som faktisk kan gripe inn. Det krever ikke bare bedre informasjon, men også synlige kontaktpunkter, flerspråklig veiledning, lavterskel rettshjelp og tydeligere rutiner for videre henvisning og oppfølging. Når slike innganger mangler, øker risikoen for at alvorlige forhold ikke fanges opp før sent, eller ikke blir identifisert som grov utnyttning i det hele tatt.

Tertiærforebygging: bistand som hindrer videre og ny utnytting

Tertiærforebygging handler om å hindre videre eller gjentatt utnytting av personer som allerede er utsatt. Her viser funnene at bistand i seg selv må forstås som forebygging. Når personer står uten bolig, inntekt, rettshjelp eller oppfølging, øker risikoen for at de går tilbake til arbeidsgiver, trekker seg fra saken eller havner i nye utnyttende arbeidsforhold. Det er særlig tydelig i tilfeller der personer identifisert som ofre for menneskehandel senere blir utsatt for ny utnytting i arbeidslivet.

Tiltak som bolig, økonomisk støtte, rettighetsavklaring og oppfølging over tid er derfor ikke bare hjelpetiltak, men også forebyggende tiltak. Dette er særlig viktig i saker om grov arbeidsutnytting. Uten slik bistand øker risikoen for at personer blir værende i den opprinnelige situasjonen, trekker seg fra saken eller går inn i nye arbeidsforhold med høy risiko for videre utnytting.

Bryte sårbarhetsspiraler

Et sentralt funn i studien er at skillet mellom bistand og forebygging i mange tilfeller er kunstig. Bistand til personer i gråsonen framstår ikke bare som hjelp i etterkant, men også som et tiltak som kan bryte sårbarhetsspiraler. Når arbeidstakere står uten bolig, inntekt eller andre reelle alternativer, blir det vanskelig å trekke seg ut av utnyttingen. I slike situasjoner kan tilgang til akutt bolig, økonomisk støtte og praktisk oppfølging være avgjørende, ikke bare for den enkeltes situasjon, men også for å hindre videre utnytting.

Muliggjøre rettslig oppfølging av utnyttingssaker

Fravær av bistand i overgangsfasen kan få direkte betydning for om personer vender tilbake til arbeidsgiver eller forsvinner inn i nye uoversiktlige arbeidsforhold. Tertiærforebygging handler derfor også om å skape tilstrekkelig stabilitet til at arbeidstakeren faktisk kan stå i en prosess over tid. Dette omfatter ikke bare trygg innkvartering og livsopphold, men også sosialfaglig oppfølging, rettshjelp og bistand i kontakt med Nav, helsevesen, politi og andre instanser.

Et annet viktig poeng er at tertiærforebygging også har betydning for om alvorlige saker blir fulgt opp. Når arbeidstakere ikke får hjelp til å bli værende i landet, møte til avtaler, forstå systemet eller håndtere konsekvensene av det de har vært utsatt for, svekkes også mulighetene til å dokumentere forholdene og føre saken videre. Bistand framstår dermed ikke bare som et velferdstiltak, men også som en forutsetning for rettighetsmobilisering og håndheving.

Sammenhengende støtteordninger

Flere av informantene peker derfor på behovet for mer sammenhengende støtteordninger for personer som utsettes for grov arbeidsutnytting, også når saken ikke formelt behandles som menneskehandel. Her framstår særlig akutt bolig, økonomisk støtte, rettighetsavklaring og oppfølging over tid som sentrale elementer. Uten slike tiltak blir det vanskelig å bryte med arbeidsgiver, bli værende i saken og redusere risikoen for ny utnytting.

På dette feltet handler det ikke bare om å begrense skade etter at noe har skjedd, men om å skape reelle alternativer til fortsatt utnytting. Når bistand mangler, øker risikoen for

at samme sårbarhet utnyttes på nytt. Når bistand er tilgjengelig, kan den bidra til å bryte en utvikling som ellers kan føre videre inn i mer alvorlige og varige former for utnyttning.

Overordnet forebygging – bredde og sammenheng

Funnene i rapporten viser at forebygging av grov utnyttning i arbeidslivet må forstås bredt, og som en sammenhengende kjede. Informasjon om rettigheter alene er ikke tilstrekkelig dersom arbeidstakere samtidig mangler reelle muligheter til å bruke rettighetene sine, og dersom arbeidsgivere kan fortsette å operere med lav risiko. Forebygging må derfor omfatte både tiltak som reduserer sårbarhet, tiltak som styrker tidlig identifi- sering, og tiltak som hindrer at personer som allerede er utsatt, blir stående uten be- skyttelse.

Et gjennomgående poeng er at de tre nivåene av forebygging henger sammen. Svak primærforebygging øker handlingsrommet for useriøse aktører. Svak sekundærforebyg- ging gjør at utnyttning blir oppdaget for sent eller ikke i det hele tatt. Svak tertiærforebyg- ging øker risikoen for videre skade, ny utnyttning og sviktende rettighetsmobilisering. På dette feltet kan forebygging derfor ikke avgrenses til informasjonsarbeid eller kampan- jer, men må også omfatte regulering, kontroll, lavterskel bistand og oppfølging over tid.

Samlet viser rapporten at forebygging på dette feltet ikke bare handler om å nå fram til sårbare arbeidstakere, men også om å endre de strukturelle forholdene som gjør utnyt- ting mulig og lønnsomt. Tydeligere ansvar i kontraktskjeder, sterkere håndheving, bedre henvisningsrutiner og mer sammenhengende bistand framstår som sentrale elementer i en mer virksom forebyggingsinnsats.

Referanser

- A-krimssamarbeidet. Arbeidstilsynet, Nav, politiet og Skatteetaten. (2023). *Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2022*. <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/7ec576afb75a45b69f8a74705e9c18/vedlegg-1--felles-arsrapport-for-etatenes-innsats-mot-arbeidslivskriminalitet-2022.pdf>
- A-krimssamarbeidet. Arbeidstilsynet, Nav, politiet og Skatteetaten. (2025). *Felles årsrapport 2024 for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet*. <https://www.skatteetaten.no/contentassets/954c2182153a4009afedb213cec2f05c/2025-3-felles-arsrapport-pdf.pdf>
- Andresen, S.M.H., Bye, K.S., Dzamarija, M.T., Epland, J., Kirkeberg, I., Lysen, J. og Olsen, B. (2022). Monitor for arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området. Demografi, utdanning, sysselsetting, lønn og inntekt. Statistisk sentralbyrå rapport 2022/26. https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/monitor-for-arbeidsinnvandrere-fra-land-uten-for-eos-området/_/attachment/inline/fe2a127f-d75f-49fa-abe6-db041f48625b:8832375f7a52adb5d7d1a6d378c8576caea90396/RAPP2022-26.pdf
- Arbeids- og sosialdepartementet (2015). Strategi mot arbeidslivskriminalitet. https://www.regjeringen.no/contentassets/4f7ae70171bd480682b8dafddadaf311/strategi_mot_arbeidslivskriminalitet.pdf
- Bergsli, A.T. (2013). *Fakta om «gule» fagforeninger*. <https://www.arbeidslivet.no/internasjonalt/den-nordiske-modellen/fakta-om-gule-fagforeninger>
- Bjelland, H. F. (2017). Identifying human trafficking in Norway: A register-based study of cases, outcomes and police practices. *European Journal of Criminology*, 14(5), 522-542.
- Bjelland, H. F., & Vestby, A. (2017). 'It's about using the full sanction catalogue': on boundary negotiations in a multi-agency organised crime investigation. *Policing and society*, 27(6), 655-670.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Brunovskis, A., Tveit, M. & Skilbrei, M.-L. (2010). *Pusterom eller ny start? Evaluering av refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel*. Fafo. https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20189.pdf
- Brunovskis, A. & Ødegård, A.M. (2019). *Menneskehandel i arbeidslivet* (2019:35). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2019/20732.pdf>
- Brunovskis, A. & Ødegård, A.M. (2021). *Menneskehandel i arbeidslivet. Oppdatert sammendragsrapport* (Fafonotat 2021:11). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2021/10348.pdf>
- Brunovskis, A. & Ødegård, A.M. (2022). *Grov utnyttning av utenlandske arbeidstakere* (2022:14). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/grov-utnyttning-av-utenlandske-arbeidstakere>
- Brunovskis, A., Bøckman, E., Jahnsen, S. & Ødegård, A.M. (2025). *Kartlegging av innvandrere med d-nummer og langvarig tilknytning til Norge* (Fafo-Rapport 2025:32). Fafo. <https://fafo.no/publikasjoner/fafo-rapporter/kartlegging-av-innvandrere-med-d-nummer-og-langvarig-tilknytning-til-norge>
- Bøckmann, E., Handloegten, S., Huseby, J. S., & Ødegård, A. M. (2024). *Arbeidsmigrasjon i usikre tider: Oppdaterte tall og analyser*. Fafo-notat 2024:15. Fafo. <https://fafo.no/publikasjoner/fafo-publikasjoner/arbeidsmigrasjon-i-usikre-tider>
- Council of Europe. (2005). *Convention on action against trafficking in human beings*. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTATEN/traktat/2005-05-16-41/>
- Cools, S., Hoen, M.F., & Strøm, M. (2023). *Atypisk arbeid som hovedtilknytning i arbeidslivet 1995-2021*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2023:9.
- Departementene. (2025). *Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, august 2025*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6402ef20cd484751a3e4c98f736b5883/no/pdfs/handlingsplan-mot-sosial-dumping-og-arbeidslivskri.pdf>

- Departementene. (2022). *Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/test/id2928944/>
- FAOS. (2014, February 3). *De gule fagforeninger*. Københavns Universitet. <https://faos.ku.dk/arbejdsmarkedets-begreber/de-gule/>
- Feingold, D.A. (2005). Human trafficking. *Foreign Policy*, 26–32.
- Fineman, M.A. (2017). Vulnerability and Inevitable Inequality. *Oslo Law Review*, 4(3), 133–149. <https://doi.org/10.18261/issn.2387-3299-2017-03-02>
- Fineman, M.A. (2010). The vulnerable subject and the responsive state. *Emory LJ*, 60, 251.
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>
- Granovetter, M. S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380.
- Holmøy, E. & Thoresen, T.O. (2013). *Grunnlag for vurdering av arbeidstilbudspotensialet i Norge på lang sikt*. Rapporter 2013/9. Oslo–Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Høyesterett. (2013). *HR-2013-104-A (Rt-2013-39)*.
- Jahnsen, S. Ø. (under review). Lønnstvyeri i Norge: kriminalisering, håndheving og tilgang til rettferdighet i arbeidslivet. [Manuscript submitted for publication].
- Jahnsen, S. (2014). Menneskehandel og tvangsarbeid. En forstudie om gråsoneproblematikk innenfor innsatsområdet arbeidsmarkeds-kriminalitet. Politihøgskolen.
- Jahnsen, S. Ø., Olsen, T., Bliksvær, T., & Vedeler, J. S. (2026). Mellom helhet og fragmentering: Utvikling av likeverdige og virksomme tiltak mot vold, hat og diskriminering (Fafo-notat 2026:07). Fafo.
- Hodge, D.R. (2014). Assisting Victims of Human Trafficking: Strategies to Facilitate Identification, Exit from Trafficking, and the Restoration of Wellness. *Social Work*, 59(2), 111–118. <https://doi.org/10.1093/sw/swu002>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2024). *Forslag om strengere straffebestemmelse for grov utnyttning av utlendinger i arbeids- og boligforhold mv. (Høringsnotat)* (Høring Saksnr: 24/833). regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-om-strengere-straffebestemmelse-for-grov-utnyttning-av-utlendinger-i-arbeids-og-boligforhold-mv/id3025441/>
- Koordineringsenheten mot menneskehandel. (2020). *Rapport fra Koordineringsenheten mot menneskehandel 2019*. Koordineringsenheten mot menneskehandel. <https://politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/kom-tilstandsrapport-2019.pdf>
- Koordineringsenheten mot menneskehandel. (2023). *Rapport fra Koordineringsenheten mot menneskehandel 2022*. Koordineringsenheten mot menneskehandel. <https://politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/kom-tilstandsrapport-2022.pdf>
- Koordineringsenheten mot menneskehandel. (2024). *Rapport fra Koordineringsenheten mot menneskehandel 2023*. Koordineringsenheten mot menneskehandel. <https://www.politiet.no/globalassets/rad-og-veiledning/menneskehandel/kom-tilstandsrapport-2023.pdf>
- Koordineringsenheten mot menneskehandel. (2025a). Rettsavgjørelser om menneskehandel. Oversikt fra Koordineringsenheten mot menneskehandel (KOM). <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/rettsavgjorelser-om-menneskehandel.pdf>
- Koordineringsenheten mot menneskehandel. (2025b). KOM tilstandsrapport 2024. <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/kom-tilstandsrapport-2024.pdf>
- Krilic, S.C., Toplak, K. & Jevnik, M.V. (2020). *Posting of Third Country Nationals: A comparative study—Publications—European Centre for Social Welfare Policy and Research* (VP/2018/011/0019). Con3Post. <https://www.euro.centre.org/publications/detail/3929>
- Lomell, H. M., & Gundhus, H. O. I. (2024). *Kriminalitetsforebygging: teorier og praksiser*. Universitetsforlaget.
- Meld.St.15 (2023–2024). Melding til Stortinget. Felles verdier – felles ansvar. Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 22. mars 2024. [Meld. St. 15 \(2023–2024\)](#)

- Meld. St. 33 (2023–2024). Melding til Stortinget. En forsterket arbeidslinje - flere i jobb og færre på trygd. Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 6. september 2024. Meld. St. 33 (2023–2024)
- Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). (2008). <https://lov-data.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>
- Nergaard, K. (2025). Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2023 og 2024. Fafo-notat 2025:15. [10432.pdf](https://www.faf.no/10432.pdf)
- NOU 2022: 18. (2022). Mellom mobilitet og migrasjon. Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv. <https://www.regjeringen.no/contentassets/feeda3a5578449ae9ef3b865f0f13e29/no/pdfs/nou202220220018000dddpdfs.pdf>
- NTAES. (2026). Profittmotiverte lovbrudd i arbeidslivet: Risikovurdering arbeidslivskriminalitet 2026–2028. <https://ntaes.no/reports/NTAES%20Rapport%20Arbeidslivskriminalitet-Risikovurdering%202025-2028-nett.pdf>
- NTAES. (2024). Når lønnen uteblir. Om lønnstyveri – fenomen, modus og sårbarheter. <https://ntaes.no/reports/NTAES%20Rapport%20N%C3%A5r%20l%C3%B8nnen%20uteblir.pdf>
- NTAES. (2020). Arbeidslivskriminalitet. Situasjonsbeskrivelse 2020. <https://ntaes.no/reports/NTAES%20Rapport%20Situasjonsbeskrivelse%202020.pdf>
- Prop. 14 L (2022–2023). Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (arbeidstakerbegrepet og arbeidsgiveransvar i konsern). Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 18. november 2022. [Prop. 14 L \(2022–2023\) – regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/2022-2023-prop-14-l)
- Prop. 76 L (2023–2024). *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (rammer for overtredelsesgebyr)*. Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 5. april 2024, godkjent i statsråd samme dag. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-76-l-20232024/id3032057/>
- Prop. 80 L (2025–2026). *Endringer i utlendingsloven mv. (straff for utilbørlig utnyttelse av utlendinger)*.
- Prop. 80 L (2024–2025) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (Arbeidstilsynets virkemidler)*.
- Regjeringen. (2025a). Nasjonal strategi mot menneskehandel (2025–2030). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-mot-menneskehandel-2025-2030/id3103576/>
- Regjeringen. (2025b) Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handlingsplan-mot-sosial-dumping-og-arbeidslivskriminalitet/id3114970/>
- Riksadvokaten. (2016). *Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv*. Rundskriv nr. 3/2016. Oslo: Riksadvokaten. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/09/Rundskriv-2016-3-Henleggelse-av-manglende-saksbehandlingskapasitet-mv.pdf>
- Samfunnsøkonomisk analyse (SØA). (2025). Bruk av administrative sanksjoner og straff i Arbeidstilsynet. Rapport nr. 40–2025.
- Scott, S., & Visser, M. A. (2022). Constraining labour: The integration dynamics of working-class horticultural migrants in rural areas of Norway, the UK and the US. *Sociologia Ruralis*, 62(1), 112–130. <https://doi.org/10.1111/soru.12363>
- Skrivankova, K. (2010). *Between decent work and forced labour: Examining the continuum of exploitation* (Forced Labour). Joseph Rowntree Foundation.
- Slørdal, M.G. (2025, 5. juni). *Politiet ber Wolt og Foodora ansette bud i faste stillinger*. FriFagbevegelse. <https://frifagbevegelse.no/loaktuelt/politiet-ber-wolt-og-foodora-ansette-bud-i-faste-stillinger-6.158.1141858.d8140dbcb5>
- Statistisk sentralbyrå. (2025). *Økonomiske analyser 1/2025: Økonomisk utsyn over året 2024*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Steinkellner, A. (2022). Hvem er arbeidsinnvandrerne fra de nyeste EU-landene? Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/hvem-er-arbeidsinnvandrerne-fra-de-nyeste-eu-landene>
- St.meld. nr. 2 (2005–2006). Revidert nasjonalbudsjett 2006.
- Tyldum, G., & Brunovskis, A. (2005). Describing the unobserved. Methodological Challenges in Empirical Studies on Human Trafficking. *International Migration*, 43(1/2).

- Vrålstad, S. (2016). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. Statistisk sentralbyrå.
https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/_attachment/309211?_ts=177710adf90
- Zou, M. (2015). The Legal Construction of Hyper-Dependence and Hyper-Precarity in Migrant Work Relations. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 31, 141–162.
<https://doi.org/10.54648/IJCL2015009>
- Ødegård, A.M. (2023). Arbeidsinnvandring og nye skillelinjer i arbeidsmarkedet. I T. Fløtten, H.C. Kavli & S.C. Trygstad (red). *Ulikhetens drivere og dilemmaer*. Universitetsforlaget (s. 120–136).
- Ødegård, A.M. & Eldring, L. (2016). Nordiske arbeidstilsyn med utenlandsk arbeidskraft i bygg og transport. *TemaNord 2016:530*. Nordisk ministerråd.

Vedlegg

V1: Registeranalyse av arbeidsforhold. Metode for dekomponering

For å undersøke hva som driver endringer i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttelse over tid, dekomponerer vi veksten i to komponenter: markedsvekst og sårbarhetsvekst. Utgangspunktet er at antall arbeidsforhold med forhøyet risiko på et gitt tidspunkt kan skrives som produktet av størrelsen på det relevante arbeidsmarkedet og andelen sårbare personer innen dette markedet. Det relevante arbeidsmarkedet defineres i den vide avgrensningen som alle arbeidsforhold som oppfyller minst én av de tre risikofaktorene, og i den snevre avgrensningen som alle arbeidsforhold som oppfyller minst to risikofaktorer.

La H_t betegne antall arbeidsforhold med forhøyet risiko på tidspunkt t , M_t størrelsen på det relevante arbeidsmarkedet, og p_t andelen arbeidsforhold i dette markedet som innehas av sårbare personer. Da kan sammenhengen skrives som

$$H_t = M_t \cdot p_t$$

Endringer i H_t over tid kan dermed skyldes enten at det relevante arbeidsmarkedet vokser eller krymper, at andelen sårbare innen dette markedet endrer seg, eller begge deler.

I analysene sammenligner vi hvert tidspunkt med en valgt referansemåned. Endringen i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko mellom referansemåned 0 og tidspunkt t dekomponeres ved hjelp av en symmetrisk to-faktors dekomponering.

$$H_t - H_0 = (M_t - M_0) \cdot \frac{p_t + p_0}{2} + (p_t - p_0) \cdot \frac{M_t + M_0}{2}$$

Det første leddet tolkes som markedsvekst og viser hvor mye av endringen som kan tilskrives at det relevante arbeidsmarkedet er blitt større eller mindre. Det andre leddet tolkes som sårbarhetsvekst og viser hvor mye av endringen som kan tilskrives at andelen sårbare personer innen dette markedet har økt eller falt. Summen av de to komponentene tilsvarende den totale endringen i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko. Resultatene kan dermed leses som komponentenes bidrag til veksten målt i antall arbeidsforhold.²²

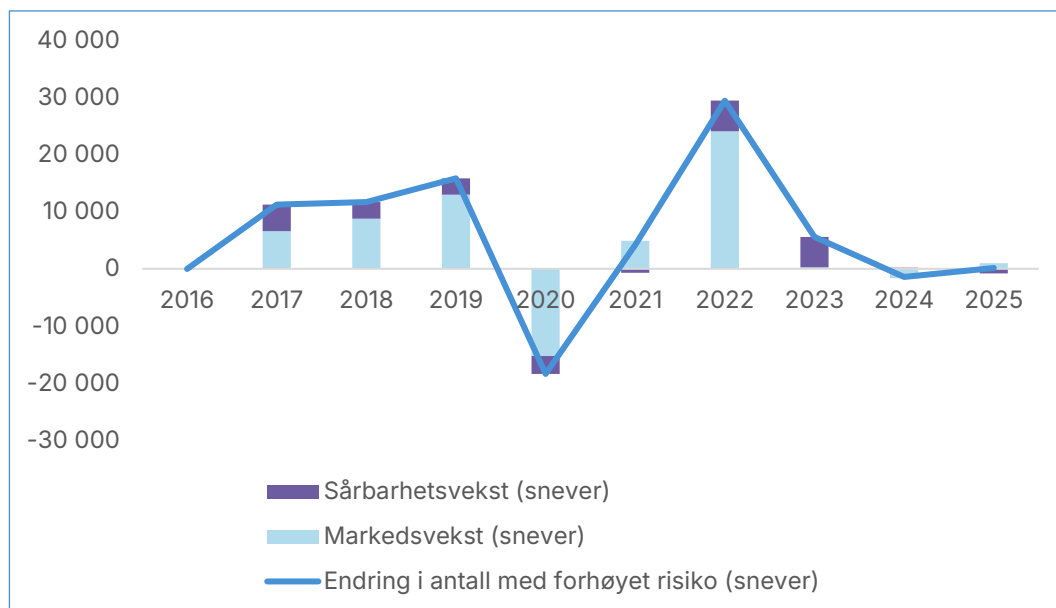
V2: Registeranalyse av arbeidsforhold. Supplerende figurer

Figur v.1 og v.2 presenterer årlig og samlet vekst i antall arbeidsforhold med forhøyet risiko for utnyttelse, ved vid avgrensning.

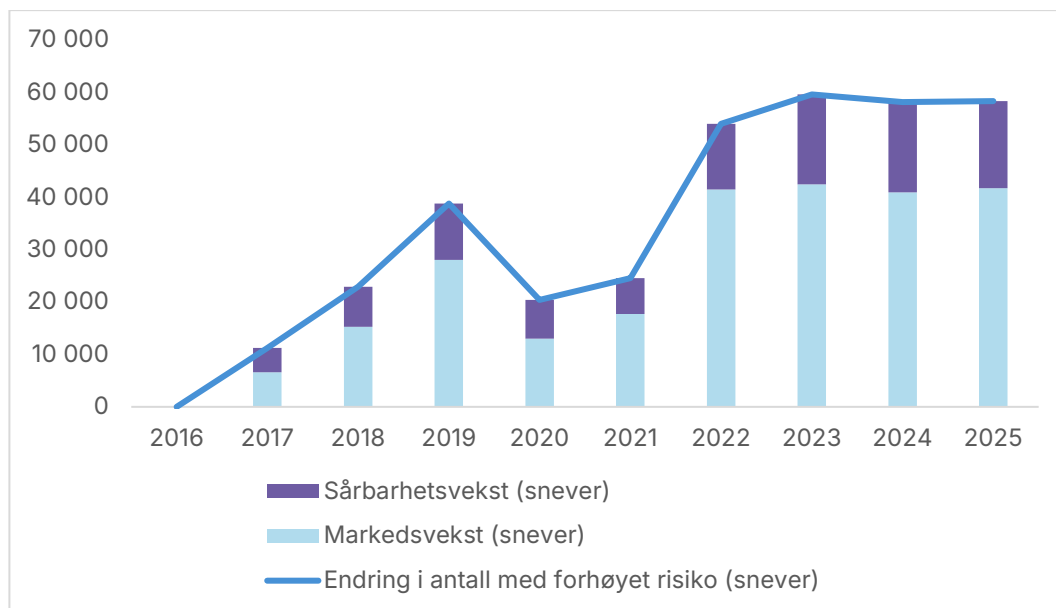
²² Analysen bygger på samme prinsipp som vekstdekomponeringer der en størrelse skrives som produkt av underliggende komponenter og veksten fordeles på bidrag fra disse. SSB bruker slike oppsett blant annet i analyser av samlet timeverksinnsats (Holmøy & Thoresen, 2013) og i konjunkturanalyser av BNP Fastlands-Norge (SSB, 2025).

Figur v.1: Vekst og dekomponering av antall jobber med forhøyet risiko for utnyttelse (vid avgrensning). Sårbarhetsvekst og markedsvekst. Årene 2016–2025.

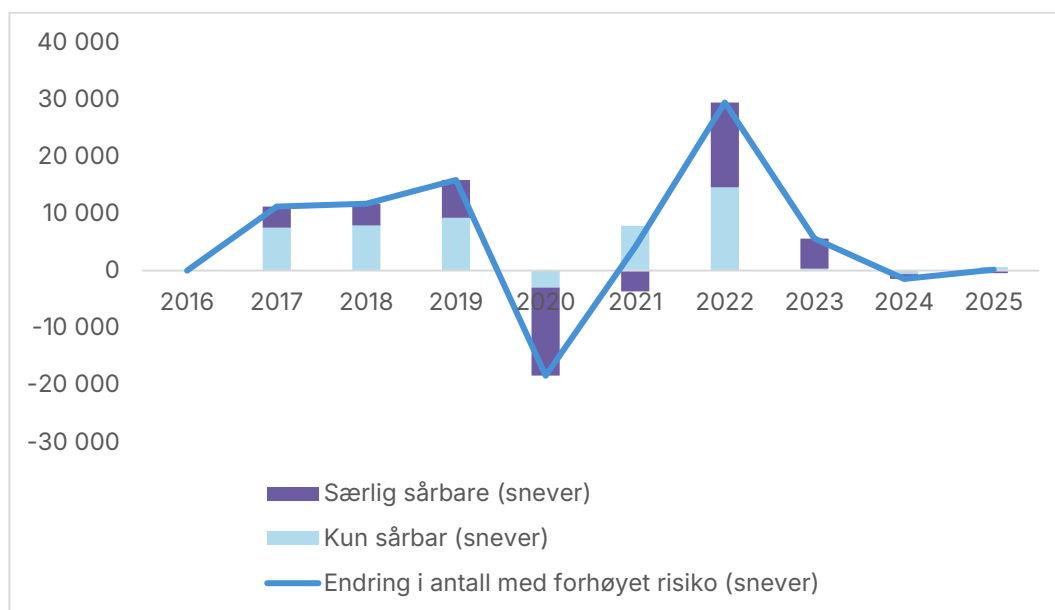
Panel A: Årlig vekst



Panel B: Samlet vekst fra 2016



Figur v.2: Vekst og dekomponering av antall arbeidsforhold med forhøyet risiko (vid avgrensning). Relativt til foregående år. Kun sårbare og særlig sårbare arbeidstakere.



V3: Yrker og risikofaktorer

Tabell v.1 viser alle 4-siffer yrker (STYRK08), med indikator for hvorvidt yrket er kategorisert som en risikobrånse, ingen kompetansekrav og høy innvandrandel. I tillegg viser tabellen antall risikofaktorer oppfylt og andel innvandrere per august 2025.

Tabell v. 1: Yrker og kategorisering etter tre risikofaktorer.

Yrkeskode og navn	Risiko-brånse	Ingen kompetansekrav	Høy innv. andel	Antall risikofaktorer	Innvandrandel august 2025
9111 – Renholdere i private hjem	1	1	1	3	71 %
9112 – Renholdere i virksomheter	1	1	1	3	64 %
9122 – Bilvaskere	1	1	1	3	46 %
9123 – Vinduspussere	1	1	1	3	43 %
9211 – Hjelpearbeidere i nyttevekstproduksjon	1	1	1	3	96 %
9213 – Hjelpearbeidere i kombinasjonsbruk	1	1	1	3	70 %
9214 – Hjelpearbeidere i gartneri mv.	1	1	1	3	70 %
9215 – Hjelpearbeidere i skogbruk	1	1	1	3	58 %
9313 – Hjelpearbeidere i bygg	1	1	1	3	60 %
9412 – Kjøkkenassistenter	1	1	1	3	43 %
5113 – Reiseledere og guider	1	0	1	2	51 %
5120 – Kokker	1	0	1	2	49 %
5131 – Servitører	1	0	1	2	43 %
5151 – Renholdsledere i virksomheter	1	0	1	2	48 %

5212 – Gateselgere, mat	1	0	1	2	50 %
6111 – Korn- og grønnsakprodusenter	1	0	1	2	45 %
6112 – Frukt- og bærprodusenter	1	0	1	2	93 %
6113 – Gartnere	1	0	1	2	47 %
6123 – Birøktare mv.	1	0	1	2	55 %
6129 – Andre dyreoppdrettere og røktare	1	0	1	2	82 %
6210 – Skogbrukere	1	0	1	2	45 %
7112 – Murere	1	0	1	2	50 %
7114 – Betongarbeidare	1	0	1	2	45 %
7115 – Tømrere og snekkere	1	0	1	2	43 %
7119 – Andre bygningsarbeidare	1	0	1	2	48 %
7121 – Taktekkere	1	0	1	2	58 %
7122 – Gulv- og flisleggere	1	0	1	2	68 %
7123 – Gips- og sparklingsarbeidare	1	0	1	2	95 %
7124 – Isolatører mv.	1	0	1	2	53 %
7131 – Malere og byggtapetserere	1	0	1	2	60 %
7132 – Overflatebehandlere og lakkerere	1	0	1	2	45 %
7133 – Feiere, fasaderenholdere mv.	1	0	1	2	65 %
7212 – Sveisere	1	0	1	2	46 %
7511 – Slaktere, fiskehandlere mv.	1	0	1	2	54 %
8157 – Renseri- og vaskerimaskinoperatører	1	0	1	2	50 %
9129 – Andre rengjørere	1	1	0	2	n/a
9212 – Hjelpearbeidare i husdyrproduksjon	1	1	0	2	22 %
9216 – Hjelpearbeidare innen havbruk	1	1	0	2	21 %
9311 – Hjelpearbeidare i bergverk	0	1	1	2	46 %
9312 – Hjelpearbeidare i anlegg	1	1	0	2	33 %
9329 – Andre hjelpearbeidare i industri	1	1	0	2	25 %
9613 – Gatefeiere mv.	0	1	1	2	64 %
9621 – Bud mv.	1	1	0	2	37 %
9622 – Altmuligmann	1	1	0	2	29 %
9629 – Andre hjelpearbeidare	1	1	0	2	16 %
5132 – Bartendere	1	0	0	1	29 %
5141 – Frisører	1	0	0	1	15 %
5142 – Kosmetologer mv.	1	0	0	1	36 %
5152 – Husholdere	1	0	0	1	16 %
5246 – Gatekjøkken- og kafémedarbeidare mv.	1	0	0	1	36 %
5321 – Helsefagarbeidare	0	0	1	1	45 %
5413 – Fengselsbetjenter	0	0	1	1	n/a
6121 – Melke- og husdyrprodusenter	1	0	0	1	25 %
6122 – Egg- og fjærfeprodusenter	1	0	0	1	38 %

6130 – Plante- og husdyrprodusenter (kombinasjonsbruk)	1	0	0	1	32 %
6222 – Fiskere	0	0	1	1	44 %
6224 – Fangstfolk	0	0	1	1	n/a
7113 – Steinhoggere mv.	1	0	0	1	32 %
7125 – Glassarbeidere	1	0	0	1	39 %
7126 – Rørleggere og VVS-montører	1	0	0	1	28 %
7127 – Kuldemontører mv.	1	0	0	1	13 %
7211 – Støpere	1	0	0	1	31 %
7213 – Kopper- og blikkenslagere	1	0	0	1	24 %
7214 – Platearbeidere	1	0	0	1	39 %
7215 – Riggere og spleisere	1	0	0	1	22 %
7221 – Smeder	1	0	0	1	26 %
7222 – Verktøymaker, låsesmeder mv.	1	0	0	1	16 %
7223 – Metalldreiere mv.	1	0	0	1	16 %
7224 – Metallslipere	1	0	0	1	21 %
7231 – Bilmekanikere	1	0	0	1	20 %
7233 – Anleggsmaskin- og industrimekanikere	1	0	0	1	16 %
7234 – Sykkelreparatører mv.	0	0	1	1	53 %
7411 – Elektrikere	1	0	0	1	14 %
7412 – Automatikere	1	0	0	1	11 %
7413 – Energimontører	1	0	0	1	15 %
7421 – Serviceelektronikere	1	0	0	1	10 %
7422 – Tele- og IKT-installatører	1	0	0	1	12 %
7512 – Bakere, konditorer mv.	1	0	0	1	33 %
7513 – Ystere mv. (gårdsproduksjon)	1	0	0	1	n/a
7514 – Saftere, syltere mv. (gårdsproduksjon)	1	0	0	1	n/a
7522 – Møbelsnekkere	1	0	0	1	37 %
7531 – Skreddere, buntmakere mv.	0	0	1	1	41 %
7542 – Skytebaser og sprengningsarbeidere	1	0	0	1	25 %
7549 – Andre håndverkere	1	0	0	1	8 %
8111 – Bergfagarbeidere	1	0	0	1	9 %
8121 – Operatører innen metallurgiske prosessfag	1	0	0	1	18 %
8151 – Spinne- og nøstemaskinoperatører	0	0	1	1	47 %
8155 – Operatører innen pels, skinn- og lærbearbeiding	0	0	1	1	n/a
8160 – Operatører innen næringsmiddelproduksjon	0	0	1	1	48 %
8211 – Montører av mekaniske produkter	1	0	0	1	35 %

8212 – Montører av elektriske og elektroniske produkter	1	0	0	1	20 %
8322 – Bil-, drosje- og varebilførere	1	0	0	1	32 %
8332 – Lastebil- og trailersjåfører	1	0	0	1	21 %
8341 – Jordbruks- og skogbruks-maskinførere	1	0	0	1	10 %
8342 – Anleggsmaskinførere	1	0	0	1	11 %
8343 – Kran- og heisførere mv.	1	0	0	1	17 %
8344 – Truckførere	1	0	0	1	17 %
9321 – Håndpakkere mv.	0	1	0	1	39 %
9333 – Laste- og lossearbeidere	0	1	0	1	33 %
9334 – Varepåfyllere	0	1	0	1	14 %
9510 – Reklamedistributører mv.	0	1	0	1	35 %
9611 – Renovasjonsarbeidere	0	1	0	1	34 %
9612 – Gjenvinningsarbeidere	0	1	0	1	38 %
9623 – Måleravlesere mv.	0	1	0	1	20 %

