

INNSATS MOT ARBEIDSLIVSKRIMINALITET

Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer

Simon Neby • Torstein Nesheim • Jostein Ryssevik • Kristin Rubecksen • Malin Dahle • Inger Nordhagen



Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie.

Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter.

Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfelleevaluering.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-110-6
ISSN 2387-5615 (elektronisk)

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 112
5008 Bergen
Tlf. 55 58 50 00
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

INNSATS MOT ARBEIDSLIVSKRIMINALITET

Kartlegging og evaluering av hvordan det
tverretatlige statlige samarbeidet fungerer

SIMON NEBY

TORSTEIN NESHEIM

JOSTEIN RYSSEVIK

KRISTIN RUBECKSEN

MALIN DAHLE

INGER NORDHAGEN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH, BERGEN

SEPTEMBER 2016

Rapport 6 – 2016

Sammendrag

Denne rapporten er sluttleveransen fra prosjektet «Innsats mot arbeidslivskriminalitet – kartlegging og evaluering av hvordan det lokale samarbeidet mellom statlige etater fungerer,» som er skrevet på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet. Rapporten er utarbeidet av Uni Research Rokkansenteret, Samfunns- og Næringslivsforskning og Ideas2evidence. Rapporten bygger på en spørreundersøkelse, dokumentanalyser og et omfattende sett intervjuer, og prosjektet er gjennomført i løpet av et års tid fra høsten 2015 til høsten 2016.

Rapporten konkluderer med at satsingen på tverretatlig samarbeid mellom statlige aktører i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet i store trekk er lovende og man har oppnådd noen viktige resultater. Da satsingen er ny og er preget av intern og ekstern kompleksitet, kan man forvente justeringer og tilpasninger over tid. Tverretatlig samarbeid er utfordrende, blant annet på grunn av den hierarkiske organiseringen av forvaltningen, trekk ved organisering og arbeidsmåter i de enkelte etatene, informasjons- og kommunikasjonsutfordringer, utfordringer med å finne riktige mål på effekter. Strategisk forankring i etatene og god samordning mellom departementer og etater har vært en positiv drivkraft for det operative samarbeidet. Framover står man overfor en avveining knyttet til videreføring av unike, lokale samarbeidstiltak på den ene siden og ønsket om standardisering på den ander siden.

Våre anbefalinger er knyttet til at standardisering og formalisering bør balanseres mot behov for fleksibilitet og dynamikk i tverretatlig samarbeid, at informasjonsdeling bør vektlegges i enda større grad (særlig i teknisk og praktisk forstand), at resultatmålinger bør tilpasses den reelle aktiviteten i de tverretatlige samarbeidene på en bedre måte, at strategiarbeid i den enkelte etat i større grad bør inkludere hensyn til tverretatlig samarbeid, og til slutt at utviklingen av bedre etterretnings- og analysearbeid bør tilpasses de konkrete utfordringene som skal løses på operativt nivå.

Summary

This report is the final report from the project «Efforts against work crime – mapping and evaluating how the local cooperation between state agencies works.» The report was commissioned by the Ministry of Labour and Social Affairs. The report is written jointly by the Uni Research Rokkan Centre, SNF Centre for applied research and Ideas2evidence. The partners have been responsible for different parts of the investigations carried out. The report is based on a survey, document analyses, and an extended set of interviews, and was carried out during the period from fall 2015 and fall 2016.

The report concludes that that the governmental efforts to combat work crime through cooperation across agencies and sector by and large is promising and that important achievements have been made. As the current approach is new, however, it is likely that a series of adjustments and adaptations is likely to occur – not least because of the internal and external complexity that cross-agency cooperation embodies. Cross-agency cooperation is challenging, because of the divides between agencies, the hierarchic organization of the governmental administration, information and communication issues, challenges related to finding the proper measures for actual effects, and the fact that secondary organizational structures established through the cooperation initiatives have a dynamic of their own. For the future, a particular challenge is the consideration of introducing and strengthening unique local cooperation initiatives on the one hand, and a legitimate desire for standardization on the other.

We recommend that standardization and formalization should be carefully balanced towards the need for flexible and dynamic cooperation across agencies, that information sharing and communication efforts should be emphasized even more (in particular the technical and operative aspects), that the measurement of results should reflect the nature of cross agency cooperation in a more direct manner, that strategic considerations to an even larger extent should include considerations for cooperation initiatives, and that the development of intelligence and analytical capacities should reflect the actual challenges that the agencies have on the operative level.

Forord

Arbeidslivskriminalitet er et tema som har vært satt høyt på den politiske dagsordenen den siste tiden. Utlysningen av oppdraget «Innsats mot arbeidslivskriminalitet – kartlegging og evaluering av hvordan det lokale samarbeidet mellom statlige etater fungerer» må ses i sammenheng med dette fokuset, og vi er glade for å kunne bidra til refleksjoner rundt statens innsats på dette området. Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet, der våre kontakter i prosjektperioden har vært Anne Synnøve Krogstad og Tone Kjeldsberg. Vi har i tillegg hatt tett kontakt med en referansegruppe betaående av medlemmer som på ulike vis enten er knyttet direkte til etatene vi omtaler, eller som er involvert i ulike tiltak mot arbeidslivskriminalitet. I denne gruppen har Roger Broen, Monica Bredesen, Hanne Kristiansen, Magnus Christiansen, Magne Fladby, Svein Wiiger Olsen, Reinert Andreas Leirvik, Geir Åge Andreassen og Helen Moltu bidratt på ulike. Vi vil gjerne takke både oppdragsgiver og referansegruppen for gode innspill og konstruktiv dialog underveis i prosjektet, både knyttet til de konkrete undersøkelsene vi har foretatt og for gode kommentarer til selve rapporten.

Forskerne i prosjektgruppen har kommet fra tre ulike miljøer. Prosjektleder har vært Simon Neby ved Uni Research Rokkansenteret, der også Kristin Rubecksen har bidratt. Fra Samfunns- og Næringslivsforskning har Torstein Nesheim bidratt, mens Jostein Ryssevik, Malin Dahle og Inger Nordhagen har bidratt fra Ideas2evidence. Samtlige har bidratt med tekst til rapporten og til datainnsamling, og er slik medforfattere av denne rapporten.

Innhold

Sammendrag	1
Summary	3
Forord	4
1. Tverretatlig samarbeid mot arbeidslivskriminalitet: Konklusjoner og anbefalinger	8
1.1. Sammenfatning av analyser og konklusjoner	9
1.2. Anbefalinger	19
2. Faglig tilnærming og beskrivelse av feltet	21
2.1. Hva er arbeidslivskriminalitet?	21
2.2. Arbeidslivskriminalitet som gjenstridig problem	23
2.3. Hvorfor tverretatlig samarbeid?	25
2.4. Hva er utfordringene ved tverretatlig samarbeid?	26
2.5. Virkemidlene: Inter-organisatoriske samordningsformer og mekanismer	27
2.6. Kontekstuelle trekk ved den norske staten	28
2.7. En rammemodell for analysen	29
3. Forskningsdesign og metode	39
3.1. Problemstillinger	40
3.1. Breddekartleggingen – eksplorative intervjuer og spørreundersøkelse	41
3.3 Casestudier av samarbeid i og utenfor samlokaliserte enheter	45
3.3.1. Samlokaliserte enheter	45
3.3.2. Samarbeid utenfor samlokalisering	46
3.4. Metodevalg, datagrunnlag og spesifikke hensyn – en oversikt	46
4. Breddekartlegging	48
4.1. Kartlegging av samarbeidstiltak	48
4.1.1. Involverte etater	49
4.1.2. Samarbeidsavtaler og felles handlingsplaner	50
4.1.3. Felles møtearena	51

4.1.4. Felles tilsynsaksjoner	52
4.2. Regionale variasjoner	53
4.2.1. Region Oslo	54
4.2.2. Region Østfold og Akershus	54
4.2.3. Region Indre Østland	55
4.2.4. Region Sør-Norge	55
4.2.5. Region Vestlandet	56
4.2.6. Region Midt-Norge	57
4.2.7. Region Nord-Norge	57
4.3. Oppsummerende betraktninger	58
4.3.1. Ad hoc-basert samarbeid	58
4.4. Etatenes vurderinger av det tverretatlige samarbeidet	59
4.4.1. Etatene som informasjonsgivere og informasjonsmottakere	60
4.4.2. Hvordan brukes informasjonen?	62
4.4.3. Barrierer mot informasjonsutveksling	63
4.5. Betydningen av felles tverretatlig handlingsplan	64
4.6. Vurdering av samarbeidet	65
4.6.1. Utfordringer	65
4.6.2. Kjennetegn ved godt samarbeid	66
4.7. Resultater av samarbeidet	68
4.8. Videre utvikling av samarbeidet	70
4.9. Betydningen av samlokalisering	71
5. De samlokaliserte enhetene Oslo City, Bergen og Stavanger	74
5.1. Oslo City samarbeidet	74
5.1.1. Planleggings- og startfasen	74
5.1.2. Organisering og arbeidsmåte	75
5.1.3. Utfordringer i samarbeidet	77
5.1.4. Resultater	79
5.1.5. Sammenfatning	79
5.2. Samarbeidet i Stavanger	80
5.2.1. Planleggings- og startfase	80
5.2.2. Organisering og arbeidsmåte	82
5.2.3. Utfordringer	83

5.2.4. Resultater	85
5.2.5. Sammenfatning	85
5.3. Samarbeidet i Bergen	86
5.3.1. Planleggings- og oppstartfase	86
5.3.2. Organisering og arbeidsmåte	87
5.3.3. Utfordringer	88
5.3.4. Resultater	89
5.3.5. Sammenfatning	89
6. Samarbeid utenfor samlokalisering – Vaskebjørn, Full Pott og Nord-Norge	91
6.1. Vaskebjørn	91
6.1.1. Planlegging: Konsept og gjennomføring	92
6.1.2. Erfaringer med samarbeidet	93
6.1.3. Utfordringer	94
6.1.4. Oppsummering	95
6.2. Full Pott	96
6.2.1. Organisering	96
6.2.2. Erfaringer med samarbeid	97
6.2.3. Utfordringer	98
6.2.4. Oppsummering	99
6.3. Samarbeid i Nord-Norge	99
6.3.1. Organisering av samarbeid	100
6.3.2. Utfordringer	102
6.3.3. Sammenfatning	103
7. Konklusjoner og anbefalinger	104
7.1. Konklusjoner	104
7.2. Informasjonsdeling	115
7.4. Oppsummerende betraktninger	118
7.5. Anbefalinger	120
Referanser	125
Kildemateriale	127

1. Tverretatlig samarbeid mot arbeidslivskriminalitet: Konklusjoner og anbefalinger

Denne rapporten er resultat av en kartlegging og evaluering som Uni Research Rokkansenteret, Ideas2Evidence og Samfunns- og Næringslivsforskning har gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet. I lesningen av rapporten, vil vi gjøre oppmerksom på at du i kapittel 1 først og fremst finner et utvidet sammendrag og sammenfatninger av de viktigste funnene, analysene og anbefalingene. I de videre kapitlene redegjøres det i større detalj for analytiske tilnærminger, metodevalg og datagrunnlag, vi går gjennom resultatene av undersøkelsene i detalj, og det føres mer utførlige drøftinger av de viktigste temaene som vi har undersøkt i prosjektet. Kapittel 1 må derfor leses som et destillert uttrykk for rapportens mer detaljerte innhold. Vi begynner med en kort redegjørelse for kartleggingens og evalueringens utgangspunkt, før vi framhever de viktigste aspektene fra undersøkelsene. Til slutt i kapittelet finnes en oppsummerende kommentar.

Arbeidslivskriminalitet er et problem som går på tvers av sektorer, samfunnslag, geografi og ansvarsområder. Derfor satses det på tverretatlig samarbeid mellom en rekke statlige etater. Arbeidslivskriminalitet har ulike kjennetegn i ulike deler av økonomien, og i ulike deler av landet: Det dreier seg om brudd på lov og forskrift som spenner fra brudd på arbeidsmiljøloven, via trygdesvindler, til regelrett kamouflering av illegal virksomhet i ordinære virksomheter. Felles for de mange ulike typene arbeidslivskriminalitet, er at det ordinære arbeidslivet utnyttes for ulovlig økonomisk vinning. Arbeidsmarkedet er «velegnet» for slik kriminalitet, fordi det er sammensatt og uoversiktlig, stort og med mange aktører. Arbeidslivskriminalitet er vanskelig å avdekke, enda vanskeligere å forebygge, og har omfang og konsekvenser som er alvorlig for samfunnet. Det er mot denne bakgrunnen at regjeringen tidlig i 2015 la fram en strategi mot arbeidslivskriminalitet (Arbeids- og sosialdepartementet 2015).

En utfordring har vært at selv om den enkelte offentlige etat har god innsikt i ulike former for arbeidslivskriminalitet og en viss oppfatning av omfanget innenfor sine egne ansvarsområder, «mangler derimot en helhetlig oversikt over både aktører og aktiviteter innenfor arbeidsmarkeds kriminaliteten, og det er derfor knyttet stor usikkerhet til omfanget av fenomenet» (Arbeidstilsynet m.fl. 2014: 14).

Regjeringen har i sin satsing vektlagt samordning av de involverte etatenes aktiviteter som et viktig tiltak for å lette kampen mot arbeidslivskriminalitet. Særlig er det etatene Arbeidstilsynet, Skatteetaten, Politiet og NAV som er sentrale i satsingen på koordinering av den statlige virksomheten. En premisse for denne satsingen er at tiltakene i større grad enn før må tilpasses den kriminelle aktivitetens art: Fordi arbeidslivskriminaliteten er under utvikling, må også tiltakene for bekjempelse av denne kriminaliteten være fleksibel.

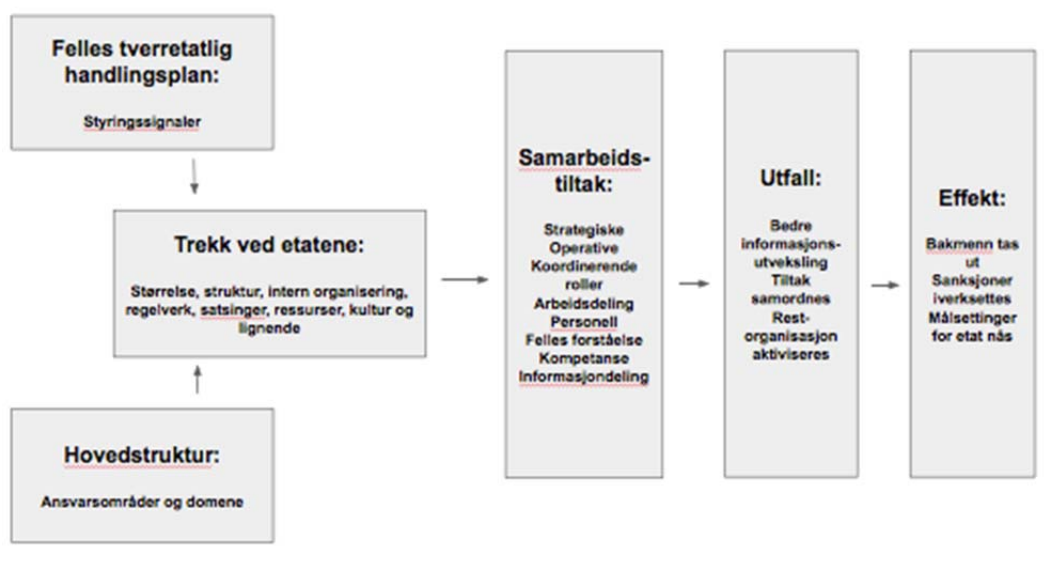
Rapporten beskriver og analyserer den statlige samordningen av innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, med utgangspunkt i arbeidet som har vært gjort i perioden fra ca. 2014 og fram til i dag. I denne perioden har flere omfattende saker preget nyhetsbildet, og den politiske innsatsen på feltet er tydelig intensivert. Mandatet for prosjektet har vært å kartlegge og evaluere hvordan samarbeidet mellom statlige etater fungerer, med særlig fokus på det som gjøres på regionalt og lokalt nivå. Rapporten berører like fullt deler av den mer overordnede innsatsen, fordi denne legger viktige premisser for tiltak på regionalt og lokalt nivå. På samme måte trekker vi veksler på hendelser og utvikling som har forekommet også før arbeidslivskriminalitet ble et nasjonalt satsingsområde i seg selv.

1.1. Sammenfatning av analyser og konklusjoner

Kartleggingen og evalueringen har tatt utgangspunkt i tre sentrale problemstillinger:

1. Hvilke tiltak og virkemidler for samarbeid mellom statlige etater finnes i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet?
2. Hvordan fungerer dette samarbeidet, særlig på lokalt og regionalt nivå?
3. Hvordan fungerer det tverretatlige samarbeidet om informasjonsutveksling?

Vi har lagt til grunn at arbeidslivskriminalitet kan ses som et typisk gjenstridig problem, og at samarbeid – eller koordinering – på tvers av etat og nivå er nødvendig for tilstrekkelig håndtering av utfordringene som arbeidslivskriminalitet gir. Til grunnlag for analysene ligger en rammemodell som kort fortalt er en grunnleggende beskrivelse av feltet og styringslinjene som er undersøkt. Den ser slik ut:



Figur 1.1. Rammemodell: Grunnleggende antakelser om sammenhenger¹

Vi vil trekke fram følgende hovedpunkter og konklusjoner:

1. *Tverretatlig samarbeid i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet har sin bakgrunn i at problemet berører, eller «treffer», flere etater.* De enkelte kriminalitetsformene kommer inn under flere etaters myndighetsområder. I tillegg vil det være sammenheng mellom ulike former for arbeidslivskriminalitet (og annen kriminalitet). Dette medfører at statens primærorganisering i separate etater og enheter ikke er tilpasset utviklingen i kriminalitetsbildet: *Organisasjonsstrukturen er ikke tilpasset problemstrukturen.* Det er en gjensidig avhengighet mellom de aktuelle etatene, og i denne gjensidigheten finnes det et potensiale for gevinster av tverretatlige samarbeidstiltak som bærer på forholdet mellom organisering og problem.
2. *Det tverretatlige samarbeidet er nytt og i begrenset grad institusjonalisert i rutiner, arbeidsmåter og kultur for samarbeid i etatene.* Et viktig poeng er at tiltakene er «nye» langs flere dimensjoner: Arbeidslivskriminalitet er først nylig blitt anerkjent og beskrevet som et tverretatlig problemfelt. Å jobbe tett sammen med andre etater på strategisk og operativt nivå er generelt en ny og uvannt måte å organisere

¹ Prinsipp for nummerering av figurer er slik at det første sifferet refererer til kapittelet du finner figuren, og det andre sifferet til rekkefølgen av figurer i kapittelet. Figur 1.1. er altså første figur i første kapittel.

- seg på. Regjeringens strategi og den felles tverretatlige handlingsplanen ble iverksatt fra 2015, de lokale samarbeidstiltakene er blitt formalisert i 2014 og 2015. Man er dermed i en tidlig fase i et samarbeid, med de utfordringer dette medfører.
3. *Samarbeidet kan handle om deling av informasjon om aktører og problemer, om felles arbeidsprosesser mellom deltakende etater, etablering av nye møteplasser, økt forståelse og kunnskap om problemet, og bedre samordning i bruk av sanksjoner og tiltak.* Det er en utbredt oppfatning at denne typen tiltak kan bidra til å redusere omfanget av arbeidslivskriminalitet, og samtidig at tverretatlig samarbeid legger et grunnlag for å få mer igjen for ressursinnsatsen på området. I våre undersøkelser speiles disse oppfatningene både på strategisk og operativt nivå.
 4. *I denne rapporten dokumenteres i hovedsak en rekke tiltak, tilnærminger til og former for samarbeid mellom fire statlige etater: Arbeidstilsynet, Skatteetaten, Politiet og NAV.* Samtidig omtaler vi også en god del andre etater og offentlige organisasjoner der det er relevant, for eksempel Mattilsynet og kemnerne. Det skilles mellom de formaliserte lokale samarbeidstiltakene i Oslo, Bergen og Stavanger på den ene siden, og tiltak av mindre forpliktende karakter med stor variasjon på den andre siden. Undersøkelsene er gjennomført som en kombinasjon av en breddekartlegging og konkrete casestudier, basert på en spørreundersøkelse, dokumentstudier og intervjuer.
 5. *Bakgrunn for og innhold i de tre tiltakene i Oslo, Bergen og Stavanger må forstås ut fra et samspill mellom lokale samarbeidsinitiativ, samspill på strategisk nivå i etatene og den formelle handlingsplanen mellom etatene.* Hvert av tiltakene må forstås ut fra ulike lokale relasjoner og initiativ. I Stavanger hadde Politiet og Arbeidstilsynet i flere år hatt et tett samarbeid. I Oslo hadde samarbeidet sitt utspring i Skatt øst sin satsing på bygg og anlegg. I Bergen ble et etablert et formelt samarbeid «fra scratch» i januar 2014. Det var altså etablert lokalt samarbeid i de tre byene før regjeringens strategi og den tverretatlige handlingsplanen kom på plass på nyåret 2015. Samtidig er det slik at det har vært kontinuerlige og parallelle løp for å forbedre og intensivere tverretatlig samarbeid på flere ulike nivå – også fra nasjonalt hold, blant annet i utarbeidelsen av en felles situasjonsbeskrivelse for feltet arbeidslivskriminalitet. De sentrale føringene kan slik delvis tolkes som en formalisering og styrking av et område som allerede var under etablering.

6. *Betydningen av de sentrale virkemidlene for disse tre lokale samarbeidene er først og fremst knyttet til større forventinger til, økt legitimitet for og økte ressurser til de tre tiltakene.* I tillegg vil det være et ønske om bedre samordning og en viss standardisering på tvers av de lokale tiltakene. Virkemidlene har påskyndet framdriften i samarbeidet og gitt dem en tyngde ved å formalisere samlokaliseringenes rolle i systemet. En økende bruk av samarbeidsavtaler på andre steder og i andre sammenhenger ser ut til å ha en lignende effekt. De to satsingene Vaskebjørn og Full Pott har også en historie som vitner om at lokale samarbeid over tid utvikler seg og får en annen karakter enn det man forutsatte ved oppstart.
7. *Det er åpenbart større organisatoriske og administrative utfordringer ved tiltak som blir organisert på tvers av etater, enn tiltak som blir organisert internt i en etat. Et viktig forhold er etablerte trekk ved organisering og styring av den norske staten.* Det gjelder særlig at A) prinsippet om ministeransvaret medfører at ministeren står til rette for det arbeidet som blir utført innen et departements domene, inkludert i direktorater og ytre etater, og B) at prinsippet om mål- og resultatstyring er innført i staten. Dette systemet er godt egnet til å fange opp resultater og utfall knyttet til departementer (og tilhørende etaters) domene, men i mindre grad egnet til å fange opp utfall som går på tvers av sektorer og etater knyttet til ulike departementer. Summen av disse to trekkene kan bidra til at tverretatlig samarbeid kan være særlig utfordrende: Sameksistensen av vertikale, hierarkiske strukturer og horisontale strukturer utfordrer den tradisjonelle styringslogikken.
8. *De tre samlokaliserte enhetene er kjennetegnet av en horisontal, og ikke en hierarkisk, relasjon mellom deltakende etater.* Dette medfører at ingen av etatene er gitt en rolle som ledende etat, hvor alle ressurser, deltakere og aktiviteter underlegges denne enheten. De tre tiltakene må derfor forstås som sekundærstrukturer, som kommer i «tillegg til» og utfyller etatenes egne hierarkier. Hvordan denne sekundærstrukturen fungerer, vil være påvirket av trekk som er spesifikke for de deltakende etatene og ulike regionale lokale forhold.
9. *En viktig betingelse for vellykkede tiltak i organisasjoner er strategisk forankring og topplederstøtte.* I staten vil dette tilsi klare mål på politisk nivå og klare styringssignaler nedover i de aktuelle etatene. I en tverretatlig sammenheng blir dette mer komplisert, fordi den hierarkiske styringskjeden brytes. Her kreves det en

felles strategi mellom involverte departementer, likelydende styringssignaler til underliggende etater, god samordning mellom underliggende etater og likeartede styringssignaler innad i etatene. Dette vil erfaringsmessig ofte være vanskelig å få til. I arbeidet mot arbeidslivskriminalitet har disse betingelsene i stor grad vært til stede. I januar 2015 kom regjeringens strategi, involverte etater ble enige om en felles handlingsplan, og det ble opprettet en nasjonal koordineringsgruppe.

Tildelingsbrev og styringssignaler for øvrig oppleves generelt som likeartede, og trekker i samme retning. På dette punktet har altså betingelsene for et godt tverretatlig samarbeid altså i stor grad vært til stede.

10. *Etatene har ulike myndighetsområder, oppgaver og målsetninger.* Samarbeid med andre etater om arbeidslivskriminalitet, finner sted innenfor rammene av etatens egne målsettinger og prioriteringer. Dette er to hensyn som ikke alltid er like lett å balansere. Det vil særlig være stor kompleksitet knyttet til målsetninger og resultater. På den ene siden skal man bidra til «hjemme-etatens» målsettinger gjennom aktivitetene og ressurser som legges i samarbeidet, dokumentere og evaluere måloppnåelse. Samtidig er det ofte slik at man gjennom samarbeid bidrar til andre etaters måloppnåelse, og at andre etater bidrar til egen måloppnåelse. Når etatene jobber sammen over tid vil det utvikles både nye arbeidsmåter og felles målsettinger, inkludert målsettinger som ikke inngår i de etatsvise målstrukturene. Det kan også oppstå situasjoner der nye arbeidsmåter i samarbeidet bidrar negativt til måloppnåelse for en etat, samtidig som man bidrar til gode utfall i kampen mot arbeidslivskriminalitet. For eksempel kan vellykket arbeid med å slå ut kriminelle bidra til mindre innkreving (relevant for Skatteetaten) og færre tilsyn (relevant for Arbeidstilsynet), men like fullt føre til reduksjon i svart og uformelt arbeid, at seriøse virksomheter tar en større del av markedet, større skatteinngang og ha en avskrekkende virkning på potensielt viktige aktører.
11. *Etatene er ulike i sine satsinger på arbeidslivskriminalitet og dette får konsekvenser for deltakerne i tverretatlige tiltak.* I Arbeidstilsynet har interessen for samarbeid vokst fram lokalt, knyttet til det konkrete operative arbeidet – slik tilfellet i stor grad også er for NAV. Eksempelvis er arbeidet i Stavanger etablert og utviklet lokalt, i samarbeid med Politiet uten å være knyttet til problemforståelser eller strategier i Arbeidstilsynet sentralt. Det er først med den felles tverretatlige handlingsplanen i 2015 at det er tilført ressurser til dette arbeidet sentralt. I Politiet finner man noe

av det samme, ved at arbeidet i Stavanger er innovativt og internt utfordrende. Samtidig vil man i det strategiske arbeidet med arbeidslivskriminalitet måtte forholde seg til det etablerte området økonomisk kriminalitet og enheten Økokrim. Skatteetaten har derimot siden ca. 2013 definert arbeidslivskriminalitet som et eget satsingsområde. Å redusere arbeidslivskriminalitet er en av de strategiske målsettingene for etaten, det er opprettet en egen koordineringsgruppe for temaet, og en rekke interne prosjekter er iverksatt. At etatene har ulik strategisk prioritering og «modenhet» når det gjelder arbeidslivskriminalitet kan ha flere konsekvenser for samarbeidet lokalt. På den ene siden vil man kunne trekke på erfaringer og kunnskap fra egen etat i arbeidet. På den andre siden kan det bidra til økt kompleksitet, hvis man har både interne prosjekter som involverer flere enheter og eksterne samarbeidsprosjekter, noe blant annet Skatteetaten erfarer. I NAV er dette noe enklere, ved at arbeidslivskriminalitet primært er av interesse for en enhet (NAV Kontroll) og er særlig knyttet til problemet trygdesvindel.

12. *Strukturene og arbeidsmåtene som er innarbeidd i etatene er viktige premisser for samarbeid.* Desto større forskjeller det er mellom etatene, jo større tilpasninger vil man trenge. Undersøkelsen avdekket flere slike forskjeller. Arbeidstilsynet og politiet jobber typisk utadrettet mot arbeidsplasser og de kriminelle miljøene. Skatteetaten og jobber mer tilbaketrukket med analyser og informasjon, også NAVs kontrollfunksjoner har en annen orientering enn Arbeidstilsynets og politiets. Skatteetaten og kemnerne jobber typisk mer langsiktig og forholder seg til faste tidsfrister. En annen forskjell mellom Skatteetaten og Arbeidstilsynet er at Skatteetaten er en større, mer kompleks og regelstyrt organisasjon enn sistnevnte – hvor den enkelte inspektør kan ha større handlefrihet. Videre er politiets rasjonale i stor grad orientert mot å «bygge» straffesaker, noe som stiller andre krav til for eksempel bevisførsel. For ordens skyld: Dette er arbeidsmåter og strukturer som er tilpasset etatenes oppgaver, og vi har ikke noe grunnlag for å påstå at disse ikke er hensiktsmessige. Ulike arbeidsmåter kan imidlertid medføre utfordringer når ulike etater skal samarbeide. Jo mer formalisert og intensivt samarbeidet er, desto større kan det forventes at disse utfordringene vil være.
13. *Informasjonsutveksling er en svært viktig faktor ved tverretatlig samarbeid. Det er en utfordring ved informasjonsdeling knyttet både til hvem som kan dele informasjon med hvem, i hvilke situasjoner, og hvordan informasjon kan lagres.*

Utfordringene er både knyttet til regelverk, praktisering av regelverk, og til organisasjonskultur. I utgangspunktet vil det være fornuftig med utveksling av informasjon om aktuelle aktører og objekter mellom etatene, for å vite mest mulig om disse og i neste omgang samordne og sette inn hensiktsmessige tiltak. På den andre siden er en god del informasjon beskyttet og til dels taushetsbelagt, slik at det finnes en del begrensninger med hensyn til hvilken informasjon som kan utveksles mellom ulike etater i ulike situasjoner. Dette er begrunnet i hensynet til beskyttelse av informasjon om bedrifter og personer og prosedyrer i saksbehandling. Et annet aspekt ved informasjonsutveksling er knyttet til mer praktiske aspekter, for eksempel at digitale løsninger og systemer ikke alltid er kompatible på tvers av etatenes grenser. En av NAVs hovedmetoder er nettopp samkjøring av registre. Utfordringene for informasjonsutveksling i det tverretatlige samarbeidet er altså både knyttet til regelverket, og til tolkningen og den praktiske håndteringen av dette. Dette gjelder alle de tre samlokaliserte enhetene, men er opplevd mest utfordrende i Stavanger, særlig knyttet til informasjon fra Skatteetaten til de andre etatene. Det er også en viktig problematikk i mer saks- og satsingsorientert samarbeid.

14. *Hvert av de tre samlokaliseringstiltakene må forstås ut fra ulike og unike initiativ i Oslo, Bergen og Stavanger, like mye som den samordnede nasjonale innsatsen mellom etatene.* I løpet av fremvekst og utvikling av samarbeidet er det bygget opp relasjoner mellom deltakerne, etablert felles forståelser av problemet, gjennomført felles aktiviteter og utviklet nye arbeidsmåter på hvert sted. Disse unike trekkene er viktige av flere grunner. For det første kan man se organisering og prioritering som et svar på de problemene man ser og opplever innen arbeidslivskriminalitet i henholdsvis Oslo, Bergen og Stavanger. I Oslo er det samlede omfang av problemet mye større enn i de andre byene. Markedene for arbeidslivskriminalitet kan altså være forskjellige mellom byene. For det andre er det i løpet av den aktuelle perioden opparbeidet tillit, praksiser og kompetanser som er som er unike for hvert sted, og som i noen grad knyttet til enkeltpersoner. De langsiktige relasjonene mellom nøkkelpersonene i Politiet og Arbeidstilsynet i Stavanger, Skatt Øst sin nøkkelrolle i etableringen av Oslo City, og Arbeidstilsynets ledende rolle i tidlig fase i Bergen er eksempler på dette. Relasjonen til omgivelsene er også ulik: I Stavanger har man lenge fått inn mange tips om arbeidslivskriminalitet, mens dette er på et

lavere nivå i Bergen. Et tredje poeng er at lokal kontroll og styring av disse samarbeidstiltakene har bidratt til motivasjon og stolthet knyttet til de aktuelle arbeidet. Dette gir en mulighet til å benytte lokal kompetanse og relasjoner til å håndtere de lokale problemene. Man skal heller ikke undervurdere muligheten for å jobbe innovativt på et samfunnsmessig viktig område.

15. *De lokale behovene og erfaringene gjør at det vil være begrensinger knyttet til hvor sterk grad av standardisering som er fornuftig i lokale samarbeidstiltak.* På den ene siden kan det argumenteres for at samordning og styring forenkles ved større likhet i faktisk organisering, arbeidsmåter, roller og resultatmåling. Dette må imidlertid avveies mot de forholdene som er beskrevet ovenfor, og fordelene knyttet til lokal styring av samarbeidstiltakene. Når samarbeidet utvikles gjennom lokale og unike relasjoner, oppstår det en «sti-avhengighet», og arbeidsmåter og praksiser som det ikke alltid vil være lett å overføre til andre. Selv om mye tyder på at man lokalt i hovedsak er kommet inn i et «godt spor», må denne utviklingen også medføre noen barrierer for kunnskapsdeling og samordning mellom tiltakene. Det er dermed argumenter for en viss fleksibilitet i samarbeid på operativt nivå, samtidig som dette ønsket i en del tilfeller utfordres av et sentralt forankret behov for standardisering. Dette er avveininger som må synliggjøres og settes på dagsorden når samarbeidet utvikles (og utvides til nye byer).
16. *I alle de tre samlokaliserte enhetene har man en koordineringsgruppe (eller tilsvarende) med deltakere fra alle etater. Dette er bindeledd mellom hver av linjeorganisasjonene som etatene tilhører, og det lokale samarbeidstiltaket.* Koordineringsgruppen skal bidra til legitimitet og støtte fra disse linjene, jobbe strategisk for at man bruker ressursene best mulig for både felles mål og mht. etatenes separate mål, samt være styrende for det operative arbeidet i tiltaket. To utfordringer er knyttet til sammensetning av denne koordineringsgruppen og til graden av styring med de(n) operative gruppen(e). Ideelt sett er det et ønske at medlemmene i gruppen både er på et ledernivå som gir tyngde og gjennomslag, samtidig som man har personalansvar for de som deltar i det operative arbeidet. I praksis kan dette være utfordrende, ikke minst fordi etatene har ulik intern organisering. Når det gjelder forholdet mellom koordineringsgruppen og det operative arbeidet, er det noen forskjeller mellom byene. I Stavanger har det vært tett oppfølging av operasjonsgruppen og hyppige møter, særlig i 2015. I Bergen har

det i praksis vært større grad av delegert ansvar til den operative gruppen. I Oslo har koordineringsgruppen deltatt aktivt i tilretteleggingen av samarbeidet og i justeringer av arbeidsmåte og organisering over tid. Her har koordineringsgruppen også en sentral rolle i koordinering og prioritering når en sak overføres fra Oslo City til de respektive linjene i den enkelte etat.

17. *Arbeidsmåter og organisering har blitt justert og tilpasset over tid, og har trolig ikke funnet sin «endelige» form.* Et viktig likhetstrekk på tvers av ulike former for tverretattlig samarbeid er at man i dag primært retter søkelyset mot kriminelle aktører og nettverk (heller enn enkeltbedrifter), og jobber langsiktig mot disse (heller enn hyppige enkeltaksjoner og tiltak). Siktemålet er (enkelt sagt) å slå ut disse aktørene og nettverkene, slik at de ikke kan fortsette sin virksomhet i Norge. Samtidig er samarbeid om enkeltaksjoner og bransjespesifikke satsinger en viktig del av samarbeidet som foregår utenfor de samlokaliserte enhetene. Det betyr at relasjonen mellom faste samarbeidstiltak og ad hoc-preget samarbeid kan være en utfordring. I en situasjon hvor det kan forventes økt omfang og intensitet i tverretattlig samarbeid må man være bevisst på a) bidra til bedre oversikt, samordning og en viss standardisering, og b) anerkjenne ulike måter å samarbeide på, knyttet til at det er ulike faser i et samarbeid, og at ulikhet i ressurser og selve problemområdet kan tilsi ulike organisatoriske «løsninger» eller «svar».
18. *Man kan forstå organiseringen av de tre samarbeidstiltakene samarbeid i lys av tre hovedaktiviteter: I) identifisering og prioritering av aktører og nettverk, II) innsamling og deling av relevant informasjon om disse aktørene, og III) tiltak og sanksjoner.* At nettopp disse aktivitetene er sentrale må forstås ut fra den læringen som er funnet sted på lokalt nivå over tid i de lokale tiltakene. Disse aktivitetene foregår dels i samarbeidet, dels av de enkelte deltakerne selv, og dels i de øvrige deler av de respektive etatene. Samarbeidet er altså rettet mot de arbeidsprosessene som utføres i felleskap, samtidig som det er viktig å sikre god samordning med øvrige relaterte aktiviteter i etatene. Her er det noen viktige forskjeller mellom etatene som deltar i de samlokaliserte enhetene. I Oslo er det operative arbeidet i samarbeidet delt i to, en analysegruppe og en uropatrolje som er ute i virksomhetene. I de andre byene har man ikke denne arbeidsdelingen. I alle byene har de vært en prioritering av bygg- og anleggsbransjen, men dette er mer

- utpreget i Oslo – hvor det er egne satsinger (utenfor Oslo City) mot andre utsatte bransjer.
19. *Hver av etatene har egne myndighetsområder og sanksjoner. Dette betyr at en etat ikke kan overta myndighet tiltak fra andre etater. Selv om man aksjonerer i felleskap, er det hver enkelt etat som setter inn sanksjoner mot aktørene. Dette gjør det svært viktig at etatene seg i mellom samordner tiltaks- og sanksjonsbruk, inkludert hvilke saker og aktører man skal prioritere og jobbe videre med, hvilken etat som skal aktiviseres i en gitt sak, hvem som skal delta i aksjoner, når man skal oppsøke et sett med aktører, hvilke sanksjoner det er mest hensiktsmessig å benytte av hvilke etater, samt på hvilket tidspunkt disse skal settes inn. Dette er en utfordring som er like aktuell utenfor som innenfor de samlokaliserte enhetene, selv om særlig enkeltaksjoner ofte er lettere å håndtere enn større satsinger fordi det konkrete formålet med aksjonene er mer presist. At etatene har ulike myndighetsområder og muligheter for sanksjoner reiser også et viktig, overordnet spørsmål: Gitt at problemet arbeidslivskriminalitet er sektor- og etatsovergripende, kan virkemidler og sanksjoner utformes på en måte som er mer egnet til å håndtere de aktuelle problemene. Hvilke tilpasninger er ønskelige og mulige for å få dette til.*
20. *Et nøkkelspørsmål er hva utfallet blir: Hvilke målsetninger har man, blir disse oppnådd, og står innsatsen i form av ressurser i forhold til gevinsten av samarbeidstiltakene? Vårt inntrykk er at tiltakene oppleves som åpenbart nyttige og fornuftige av de som deltar i dem. I en situasjon hvor arbeidslivskriminalitet oppleves utfordrende og treffer flere etaters virkeområder er tverretattlig samarbeid særlig nyttig. Sammenlignet med en situasjon med sporadisk og uformell kontakt lokalt, får man nå blant annet:*
- Mer informasjon om aktuelle aktører
 - Mer kunnskap om andre etaters virkeområder og sanksjoner
 - Bedre grunnlag for prioritering av ressurs- og virkemiddelbruk
 - Økt samordning av bruk av sanksjoner og andre tiltak
21. *Selv om mange av samarbeidstiltakene er i en tidlig fase, er det dokumentert en rekke resultater som synes lovende. Samtidig finnes det er store utfordringer ved a) å måle resultatoppnåelse, og b) knytte resultater direkte til det tverretattlige samarbeidet, etatsinterne tiltak og aktiviteter, samt andre forhold. Slike utfordringer inkluderer:*

- Målsettinger som primært handler om aktiviteter, og ikke utfall (effekt i markedet)
- Resultater som er utfordrende å operasjonalisere
- Målsettinger knyttet til samarbeid som ikke er innarbeidet i etatenes målstruktur
- Arbeid for felles mål (eksempel: slå ut aktører) kan isolert svekke måloppnåelse for en etat
- Vanskelig å skille mellom effekter av arbeidet i samarbeidstiltaket og arbeid som gjøres i de enkelte etatene.
- I samarbeid er måloppnåelse for en etat er i stor grad en (delvis) effekt av en annen etats arbeid

1.2. Anbefalinger

Hovedinntrykket fra våre undersøkelser og analyser er todelt: Satsingen på tverretatlig samarbeid oppleves som viktig og riktig av de involverte etatene, og det fungerer i hovedsak godt. Opplevelsen er at tverretatlig samarbeid er et nyttig grep i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Samordningen framstår som godt forankret og legitim, selv om den i et overordnet perspektiv har en kort historie. Likevel er det slik at tverretatlig samarbeid fører med seg noen utfordringer som dels er vanskelig å løse, og som dels ligger utenfor de samarbeidende aktørenes eget innflytelsesområde.

Når det gjelder våre anbefalinger, må disse ses i lys av rapportens funn. Hovedbudskapet i anbefalingene er at når problemer som arbeidslivskriminalitet skal håndteres gjennom tverretatlig samarbeid, vil det være nødvendig å balansere sentrale styrings- og kontrollbehov med behov for lokal fleksibilitet og forankring, og at de sentrale nivåets rolle som tilrettelegger i stor grad må være å sørge for at etatenes og samarbeidets strukturer og prosesser er tilpasset selve problemet arbeidslivskriminalitet.

Våre anbefalinger er i korte trekk:

1. *Standardisering*: Vi tror at standardisering og rutinisering av praktiske aspekter ved arbeidet – og særlig hva gjelder prioriteringer av hvordan saker skal følges opp, og hvilke tiltak som velges – kan være med på å møte etatenes felles, legitime styringsbehov. Det er viktig at standardiseringstiltak veies mot den fleksibiliteten som dagens ordninger har, særlig på operativt nivå.

2. *Formalisering:* Graden av, og formen for, formalisering av tverretatlig samarbeid må vurderes nøye, fordi samarbeid og samordning i realiteten er dynamiske prosesser der ulike behov og virkemåter både utvikles over tid og en kontinuerlig del av den organisatoriske virksomheten etatene deltar i. Forbedringsarbeid bør være aktivt, kontinuerlig og involverende, og bør neppe måles direkte på måloppnåelse i form av antall aksjoner eller straffereaksjoner.
3. *Informasjonsdeling:* Det er særlig de praktiske aspektene ved informasjonsdeling og kommunikasjon som oppleves som utfordrende for deltakerne i samarbeid mot arbeidslivskriminalitet. Det betyr at det bør satses på å etablere konkrete systemer og plattformer for utveksling av informasjon, og at eksisterende barrierer bør bygges ned. I tillegg til saksinformasjon, er informasjon om arbeidsmåter, rutiner, kontaktinformasjon og lignende – altså «meta-informasjon» – svært viktig for mange aktører.
4. *Resultatmåling:* Systemer for måling, rapportering og beskrivelser av innhold i tiltak bør gjøres åpnere og mer fleksible, slik at de speiler realitetene i tverretatlig samarbeid. Det betyr at den enkelte etats rapportering ikke kan tas til inntekt for effektene av tverretatlig samarbeid, og at det konkrete arbeidet som gjøres gjennom ulike former for samarbeid nok bør synliggjøres på en annen måte enn gjennom kvantifiserbare måltall.
5. *Strategi:* Etatene bør – på ulike nivå – gjøre enda tydeligere felles strategiske vurderinger for det tverretatlige samarbeidet, og for etatsspesifikke prioriteringer som har berøringspunkter med det tverretatlige samarbeidet. Det bør gis operasjonaliserte føringer for hvordan overordnede strategier skal tolkes i operativt arbeid, fordi tverretatlig samarbeid på mange måter reflekterer at også forvaltningspolitiske grep har konkrete effekter overfor det man forsøker å påpeke.
6. *Etterretning og analyse:* Den nye felles etterretnings- og analyseenhetene bør være i stand til å samarbeide med lokale tiltak, noe som fordrer at terskelen for informasjonsdeling bør være relativt lav og at det finnes rutiner for regelmessige oppdateringer av en felles kunnskapsbase. Dette gjelder både tekniske løsninger og arbeidsrutiner og -metoder.

2. Faglig tilnærming og beskrivelse av feltet

I det følgende vil vi først gjøre rede for den analytiske tilnærmingen som kartleggingen og evalueringen bygger på. Dels synliggjør vi her hvilke «briller» vi har sett det tverretatlige samarbeidet gjennom, dels er det viktig å klargjøre premissene som ligger i fenomenet arbeidslivskriminalitet, konkretisere analysens organisasjonsteoretiske tilnærming, og redegjøre for analysemodellen som danner grunnlaget for rapportens drøftinger. Mot slutten av kapittelet beskriver vi også i hovedtrekk etatene som har vært subjekter for undersøkelsene, de overordnede styringssignalene og omgivelsene som de samarbeidende etatene befinner seg innenfor. Kapittelet har slik to funksjoner: Å gi en innføring i analytisk perspektiv, og å gjøre rede for trekk ved systemet vi har undersøkt i mer overordnet forstand.

2.1. Hva er arbeidslivskriminalitet?

Med arbeidslivskriminalitet² menes en rekke former for lovbrudd som er knyttet til arbeidsmarkedet. Mest sentralt her er brudd på norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde-, skatte- og/eller avgiftskriminalitet, eller organisert kriminalitet. Dette bidrar til å redusere produksjonskostnadene for varer og tjenester, undergraver norske samfunnsstrukturer og virker konkurransevridende. En viktig drivkraft for slik kriminalitet er mulighet til å oppnå konkurransefortrinn gjennom lave priser, basert på lave personalkostnader. Problemets omfang skyldes at det er mange aktører som er villige til å begå slik kriminalitet, at det er lett å begå dem og at det er vanskelig å avdekke.

Det skilles gjerne mellom minst åtte kriminalitetsformer som delvis overlapper, og som ofte opptrer i sammenheng med, eller er avhengig av, hverandre:

- Brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven
- Ulovlig og svart arbeid
- Menneskehandel for utnyttning til tvangsarbeid
- Trygdesvindel

² I en del dokumenter brukes begrepet «arbeidsmarkedskriminalitet» i stedet for «arbeidslivskriminalitet». Det er også betydelig overlapp til andre begrep og kriminalitetsområder, som økonomisk kriminalitet og organisert kriminalitet. For denne rapportens formål er skillene mellom disse begrepene av mindre betydning. Gitt at oppdragsdokumentene benyttet begrepet «arbeidslivskriminalitet», har vi valgt å bruke dette konsekvent i denne rapporten. Arbeidstilsynet m.fl. (2014:13) oppfatter det slik at begrepet arbeidsmarkedskriminalitet favner bredere enn arbeidslivskriminalitet.

- Skatte- og avgiftskriminalitet
- Kamouflering av straffbare handlinger i legal virksomhet
- Bruk av uriktig dokumentasjon
- Matsvindel og ulovlig innførsel av matvarer

Arbeidslivskriminalitet er et fenomen som er vanskelig å definere helt presist, nettopp fordi det er sammensatt og inkluderer ulike typer overtredelser av en lang rekke lover og forskrifter (Arbeidstilsynet m.fl. 2014:12). En grundigere og i større grad operasjonalisert framstilling legges til grunn i Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet (Arbeids- og Sosialdepartementet 2015). Her er følgende elementer framhevet: Skatte- og avgiftskriminalitet, inkludert overtredelse av ligningsloven, skattebetalingsloven og merverdiavgiftsloven; grove regnskaps- og bokføringsovertredelser, uriktig regnskap og bruk av fiktiv eller uriktig dokumentasjon; korrupsjon; utroskap og ulovlig tapping av selskaper; konkursskriminalitet; hvitvasking; valutasmugling; menneskehandel; trygdesvindel, mottak av trygd samtidig som det arbeides svart; grove bedragerier, bestillingsbedragerier, fakturasvindler, bedragerier mot finansnæringen; uriktig eller falske opplysninger og dokumentasjon til offentlige myndigheter, inkludert bruk av falsk identitet og registrering av uriktig informasjon i offentlige registre; grove brudd på arbeidsmiljøloven; utbytting av arbeidskraft i strid med lov og avtale; og til sist overtredelse av utlendingsloven.

I Regjeringens strategi vektlegges arbeidslivskriminalitet som en del av den økonomiske kriminaliteten, og setter både forståelsen av og tiltakene mot de to kriminalitetsområdene i sammenheng. Arbeidslivskriminalitet skiller seg fra sosial dumping som viser til utnyttelse av utenlandsk arbeidskraft, inkludert lavt nivå på lønn og andre ytelser, som mange oppfatter som uetisk selv der det ikke er i direkte strid med lov eller forskrift. Det er slik et poeng å skille mellom useriøsitet og kriminalitet. Erfaring viser imidlertid at når det en finner svært lav lønn eller andre uetiske og moralsk tvilsomme forhold utenfor allmenngjorte områder, vil det ofte være koplinger til lovstridige forhold som svart arbeid og brudd på arbeidsmiljøloven. Grunnstrategien i kriminell og useriøs virksomhet er likevel ofte den samme: å redusere personalkostnader, driftskostnader og andre innsatsfaktorer så mye som mulig for å konkurrere på pris.

Arbeidskriminalitet foregår i prinsippet på to arenaer, der henholdsvis forbrukere og virksomheter er kjøpere av tjenestene. Utøverne er både næringsdrivende som ikke driver annen form for kriminalitet, og personer som driver arbeidslivskriminalitet i

sammenheng med annen kriminalitet som narkotika og prostitusjon. Utsatte bransjer er blant annet bygg og anlegg, renhold, restaurant, verftsindustri, transport og fiskeindustri.

At arbeidslivskriminalitet er vanskelig å avdekke, henger særlig sammen med at innslaget av multikriminalitet er stort, og at en del kontekstuelle faktorer er utenfor rekkevidden til de etatene som involvert i arbeidet mot disse kriminalitetstypene. Blant disse er den antatte økningen i arbeidslivskriminalitet i Norge, inkludert fri flyt av arbeidskraft innen EØS-området, og svak økonomisk utvikling i andre europeiske land og øvrige deler av verden. Økt tilgang på utenlandsk arbeidskraft øker spillerommet for kriminelle aktører.

2.2. Arbeidslivskriminalitet som gjenstridig problem

Begrepet *gjenstridige problemer* er en løs oversettelse av et begrep som er godt etablert i den engelskspråklige forvaltningslitteraturen, nemlig «wicked problems» eller «wicked issues» (Rittel og Webber 1973, Læg Reid m.fl. 2014). Det sentrale poenget er at enkelte offentlige oppgaver er særlig komplekse og vanskelige å løse, i den forstand at de unndrar seg enkle definisjoner eller eksisterende løsninger. De spenner typisk over organisatoriske grenser, forvaltningsområder og hierarkiske nivåer (Fimreite m.fl. 2011, Difi 2014, Læg Reid m.fl. 2014). Løsningene på problemene krever stor grad av skjønnsutøvelse og fleksibilitet, fordi de er lite ensartede og i stor grad kontekstuellt betingede. Det betyr at gjenstridige problemer i stor grad setter klassisk mål-/middelrasjonalitet under press, og dermed at myndighetenes styringskapasitet utfordres (Rittel og Webber 1973). Dermed kan man ende i den situasjonen at gjenstridige problemer i realiteten ikke løses en gang for alle, eller at de ikke kan forvaltes på standardiserte måter over tid: Ofte er de vedvarende og skiftende, og det fører til at de må håndteres på ulike måter over tid. I deler av litteraturen antydes det at nettverksorganisering – altså tiltak som går på tvers av etatsvise skiller og hierarkiske strukturer – kan være formålstjenlige for å håndtere gjenstridige problemer (Weber og Khademian 2008). For å kunne diskutere om det er tilfelle når det gjelder den statlige samordningsinnsatsen mot arbeidslivskriminalitet, er det likevel nødvendig å diskutere hva slags utfordring vi har med å gjøre.

Aktørene på arbeidsmarkedet er svært mange og svært ulike, langs så godt som alle parametere. Et sentralt skille er knyttet til hvilket område arbeidslivskriminalitet foregår innenfor, i privatmarkedet eller proffmarkedet. I proffmarkedet er det næringsvirksomheter som er kjøpere av varer og tjenester, mens det i

privatmarkedet er forbrukere. I begge tilfeller kan vi skille mellom tre typer aktører: Arbeidstakere som utnyttes ulovlig, arbeidsgivere som utnytter disse arbeidstakerne, og til slutt oppdragsgivere og forbrukere som kjøper ulovlige varer og tjenester. Variasjonen langs denne inndelingen er imidlertid svært stor. Ulike forbrukere og næringsvirksomheter kan ha svært ulike forutsetninger for å ta stilling til arbeidslivskriminalitet, arbeidstakernes rolle i konstruksjonen av ulovlig virksomhet kan tenkes å variere fra bevisst og villig deltakelse til situasjoner preget av ulike former for tvang, og arbeidsgivere kan være alt fra lokale enkeltmannsforetak til store internasjonale selskaper. I enkelte bransjer er andelen utenlandske aktører stor, både når det gjelder arbeidstakere og arbeidsgivere, og enkelte aktører opererer med ulovlig virksomhet på tvers av landegrensene. Et fellestrekk ved aktørene som driver ulovlig, er at den ulovlige virksomheten bidrar til å skape konkurransemessige fordeler ved at produksjonskostnadene blir lavere: Potensialet for økt gevinst ligger i brudd på bestemmelsene som gjelder for arbeidslivet, enten det er snakk om skatteunndragelser, ulovlig utnyttelse av arbeidskraft, dokumentfalsk eller andre ting.

Selv om man i prinsippet kan man se for seg at arbeidslivskriminalitet kan finne sted i stort sett alle bransjer og alle deler av økonomien, vet vi likevel at enkelte bransjer og sektorer er mer utsatt enn andre. Situasjonsbeskrivelsen (Arbeidstilsynet m.fl. 2014) framhever særlig bygg og anlegg, renhold, restaurant og uteliv, landbruk, verftsindustri, transport og fiskeindustri som utsatte bransjer. I enkelte av disse bransjene er andelen utenlandske arbeidstakere spesielt høy. I mange tilfeller vil det være slik at arbeidskraften er uorganisert, og at de i langt mindre grad enn norske arbeidstakere er orientert om hvilke regler som gjelder for arbeidsforhold i Norge. Uklare tilsettingsforhold og komparativt sett høy lønn – særlig i kombinasjon med press og trusler – gjør at ulovligheter eller kritikkverdige forhold i mindre grad tas opp av arbeidstakerne, og i enda mindre grad varsles til myndighetene. Blant arbeidsgiverne kan vi også trekke et skille mellom de som først og fremst begår lovbrudd på arbeidslivsfeltet (ren økonomisk kriminalitet), og arbeidsgivere som også kombinerer arbeidslivskriminalitet med andre former for kriminalitet (f.eks. narkotikainnførsel og omsetning, prostitusjon, heleri, og lignende).

I denne situasjonen er det en viss *gjensidig avhengighet* mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og kjøpere av ulovlige tjenester som bidrar til å opprettholde problemet. Dette gjelder selv om vi med rette kan hevde at utnyttede arbeidstakere gjerne har et annet perspektiv på sin egen situasjon enn arbeidsgivere, og selv om kjøperne av tjenestene har kunnskap om at ting ikke gjøres på lovlig vis. Utnyttede arbeidstakere er på den ene siden avhengig av den (ofte begrensede) økonomiske kompensasjon som ytes for arbeidet de gjennomfører, lave priser gjør en del

tjenester mer tilgjengelige og attraktive for potensielle kunder, og potensialet for økonomisk vinning for bakmenn er samlet sett stort.

2.3. Hvorfor tverretatlig samarbeid?

Den gjensidige avhengigheten blant aktørene i markedet reflekteres i måten arbeidslivskriminalitet håndteres av offentlige organisasjoner. Arbeidslivskriminalitet berører flere statlige etater, som beskrevet i situasjonsbeskrivelsen fra 2014. De enkelte kriminalitetsformene (se avsnitt 2.1.) er problemer som både hver seg og særlig i kombinasjon kommer inn under flere etaters domener. Nettopp kombinasjoner av ulike kriminalitetsformer som trygdesvindel, menneskesvindel, bruk av uriktig dokumentasjon og brudd på arbeidsmiljøloven, er et særtrekk ved arbeidslivskriminalitet. Avdekking av en konkret sak kan berøre forhold som ligger inn under flere etaters domene; f.eks. brudd på arbeidsmiljøloven (Arbeidstilsynet), manglende bokføring for beskatning (Skatteetaten) og trygdesvindel (NAV), kopling til organisert kriminalitet (KRIPOS) og brudd på utlendingsloven (Politiets Utlendingsenhet). En konkret sak kan gjøre at man i neste omgang kommer på sporet av store og omfattende sakskompleks knyttet til en aktør eller grupper av aktører. For å avdekke dette krever det både spesialkompetanse og et godt samarbeid mellom flere av kontrolletatene og politiet.

Samordningsbehovene kan også knyttes til trekk i «markedet»: I en situasjon med uklare eierstrukturer og organisasjonsformer, rask mobilitet blant de kriminelle aktørene og bruk av falsk dokumentasjon vil det være viktig med informasjonsdeling mellom etater. Man erfarer at dokumentasjon som kommer inn under andre etaters ansvarsområder ofte ikke blir delt med disse. For å forstå utviklingstrekk og aktørbildet innen en bransje, vil det være viktig at det utveksles informasjon og at man jobber målrettet mot å samordne tiltak rettet mot denne målgruppen. Et viktig spørsmål på tvers av etater er sanksjonsregimer: Flere av kontrolletatene ser det som hensiktsmessig å utvide spekteret av administrative sanksjoner, slik at de mindre alvorlige overtredelsene blir møtt mer effektivt.

Gitt strategien for arbeidskriminalitet og de utfordringene man står ovenfor, vil tverretatlig samarbeid vil være aktuelt på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Gode løsninger og god måloppnåelse krever bruk av ulike virkemidler for samordning. Noen problemer er primært av lokal karakter og håndteres kanskje best av de operative enhetene på dette nivået, men det vil likevel finnes arbeidslivskriminalitet som dekker et større område eller aktører som opererer nasjonalt. Det vil også være viktig med samordning på regionalt og nasjonalt nivå,

ikke minst med en styringsmessig eller forvaltningspolitisk begrunnelse: For å sikre god samordning mellom ulike etater.

2.4. Hva er utfordringene ved tverretatlig samarbeid?

Samarbeid og samordning er utfordrende. Seidman (1970) omtalte allerede for 45 år siden streben etter godt samarbeid som «the quest for the philosopher's stone» – altså den endeløse jakten etter den ultimate organisatoriske ingrediensen. Slik blir samordning, på samme måte som gjenstridige problemer, en kontinuerlig organisatorisk innsats. Nettopp samarbeid og samordning knyttes derfor ofte til det å være i stand til å håndtere gjenstridige problemer.

Å utarbeide og implementere en nasjonal strategi mot arbeidslivskriminalitet vil involvere en rekke statlige etater. Dette er separate organisasjoner med egne mandater og domener, målsetninger, ansatte, ressurser og kompetanser. Utfordringene ved samarbeid og samordning *mellom* organisasjoner skiller seg fra rent hierarkiske systemer på den ene siden og rene markedsløsninger på den andre siden. Samtidig vil det det være stor variasjon i tverretatlig samarbeid mellom ulike tiltak og politiske initiativer. Slike forskjeller er typisk knyttet til grad og type av avhengighet mellom aktørene, om aktørene er sideordnet eller det er innslag av hierarki.

Inndeling i sektorer, departementer og direktorater legger føringer for hvilke problemer og samfunnsmessige utfordringer som faller mellom enheter og organisasjoner, og som dermed må håndteres *over* organisatoriske grenser. Prinsippet om statsrådets konstitusjonelle ansvar, praksisen med tildelingsbrev og styringsdialog mellom departement og direktorat bidrar til at *vertikal styring* står sterkt. Fokus på mål- og resultatstyring retter søkelyset mot etatens formål og saksfelt man kan påvirke, noe som i utgangspunktet kan svekke oppmerksomheten mot tverr-sektorielle utfordringer og saksområder som krever koordinert innsats av flere etater. I et system preget av vertikal styring vil dermed horisontal koordinering være utfordrende å få til.

Et viktig poeng er at de enkelte organisasjonene kan være berørt på ulike måter. Innsats mot bedre samordning på et gitt område må ta høyde for det konkrete formålet med strategien, hvilke aktører som er berørt på hvilken måte og hvordan de enkelte organisasjoners mandat, formål og kompetanser er avhengig av hverandre. Utforming av tiltak og løsninger for samarbeid og samordning bør avspeile aktørenes involvering med og interesse for tiltaket.

Målrettet og samordnet innsats på tvers av organisasjoner og sektorer, krever at man evner å kommunisere snakke «samme språk» og komme fram til likeartede situasjonsbeskrivelser. Utfordringen er at de enkelte aktørene (som de ulike direktoratene) har særegne oppgaver, mandater og domener. Man preges av kjerneoppgaver, de profesjoner og fag som er representert, og de kulturer som er blitt utviklet over tid internt. Inter-organisatorisk samordning medfører derfor noen utfordringer knyttet til ulike formelle, faglige, kunnskapsmessige og kulturelle trekk ved de deltakende organisasjonene.

Inter-organisatorisk samordning er ikke statisk, og vil typisk gå gjennom ulike faser med særegne kjennetegn. I våre undersøkelser har det vært viktig å ta høyde for at man er i en tidlig fase. Det er særegne utfordringer i denne fasen, samtidig som de valg som blir foretatt legger viktige føringer for utvikling av tiltak, fokus og implementering i framtida. Det er derfor viktig å forstå etablering, involvering, avklaring av problemforståelser og målsetninger. Hvordan denne fasen håndteres vil ha sammenheng med aktørenes erfaringer og kompetanse knyttet til å jobbe sammen med andre organisasjoner. Det kan forventes at iverksetting av en inter-organisatorisk strategi på et nytt felt, vil være påvirket av om slike strategier og arbeidsmåter er kjent og institusjonalisert hos aktørene, eller om dette er nytt. I tillegg vil forskjeller i erfaring og kompetanse mellom aktørene påvirke hvordan prosessen forløper og i hvilken grad de evner å få gjennomslag for sine premisser og målsetninger.

2.5. Virkemidlene: Inter-organisatoriske samordningsformer og mekanismer

Samarbeid mellom offentlige etater er et viktig element i samstyring (Røiseland og Vabø, 2012), og har bl.a. fått oppmerksomhet som reaksjon på New Public Managements vektlegging av mer spesialisering, en-oppgave organisasjoner og økt autonomi (Christensen og Lægreid, 2007). Koordinering i offentlig sektor finnes i mange former og knyttes gjerne til begreper som «joined-up government», «whole-of-government, holistisk styring, horisontal styring, nettverksstyring og «post-NPM» (Lægreid m.fl. 2014). En rekke instrumenter for koordinering inngår i slik styring, fra store omfattende reformer til mindre eksperimentering internt i organisasjoner. Samordning er aktuelt i alle forvaltningens nivåer, fra det politiske via det strategiske og til det operasjonelle nivået, og kan slik favne om politiske aktører og/eller ledere i administrative organer i både statlig og kommunal virksomhet (Lægreid m.fl. 2014). I faglitteraturen har man identifisert en rekke tiltak og virkemidler som er rettet mot å bedre samordningen i offentlig sektor. Boston & Gill (2011) har utviklet et begrepsskjema der det skilles mellom *bredde* og *intensitet* i

koordineringen. Basert på studiet av private organisasjoner er det også en meget omfattende forskningslitteratur (organisasjonsfag, strategi) som tar for seg interorganisatoriske relasjoner (Cropper m.fl. 2008). Når det gjelder samordning spesielt, går man her inn på hvilke generiske mekanismer som benyttes for å styre samarbeidet; inkludert *innslaget av hierarki, tillit og markedsmekanismer*. Samordning kan finne sted med ulik fordeling av autoritet, fra en situasjon hvor en part er dominerende til mer lik fordeling av autoritet og beslutningsmyndighet.

Over tid har man også lagt større vekt på *kunnskapsdeling og læring* i interorganisatoriske relasjoner; dels ut fra at dette kan være et sentralt motiv og formål med samarbeidet, dels basert på at kunnskapsdeling er en forutsetning for å realisere potensialet ved bedre samordning mellom organisasjoner (Meier, 2011). I slik kunnskapsoverføring spiller organisasjonsoppskrifter en viktig rolle. En organisasjonsoppskrift er en eksternt legitimert og «tidsriktig» framgangsmåte for hvordan en organisasjon, deler av en organisasjon eller et tiltak skal utformes (jf. Røvik 2007). Etterlikning av andre organisasjoner og bruk av «forbilder» kan være viktige i forbindelse med utarbeidelse av konkrete strategier og i utformingen av organisasjon og styringssystemer generelt. En implikasjon av dette er når nye tiltak vurderes, er noen alternativer lang framme i bevisstheten nettopp pga. av at de framstår som tidsriktige og moderne, mens andre nedtones fordi de er «ukjente» eller anses som utdatert. Særlig i en situasjon der det utformes nye strategier og virkemidler er det viktig å fange opp disse prosessene, og hvor sterk betydning de har.

Utforming og iverksetting av nye tiltak krever ledelse, det vil si «direkte og gjerne dialogbasert påvirkning» av involverte aktører. Innenfor en organisasjon er ledelse forankret i hierarkisk autoritet mellom ledere og medarbeidere. Når et tiltak krever omfattende samordning mellom organisasjoner opererer man i en annen kontekst, med andre betingelser for utøvelse av ledelse (jf. Strand, 2007). Sett fra deltakernes side vil man forholde seg både til a) egen moderorganisasjon og dens prioriteringer og målsetninger og til b) en samarbeidskonstellasjon (hvor en aktør kan ha en formell koordineringsrolle). Dette medfører utfordringer både for de som har formelle koordineringsroller i slike relasjoner og andre deltakere. Dette kommer i tillegg det å få til noe nytt og utøve endringsledelse i den aktuelle konstellasjonen.

2.6. Kontekstuelle trekk ved den norske staten

I det foregående har vi trukket på den internasjonale litteraturen om gjenstridige problemer, interorganisatoriske relasjoner og tverretattlig samordning. Dette gir

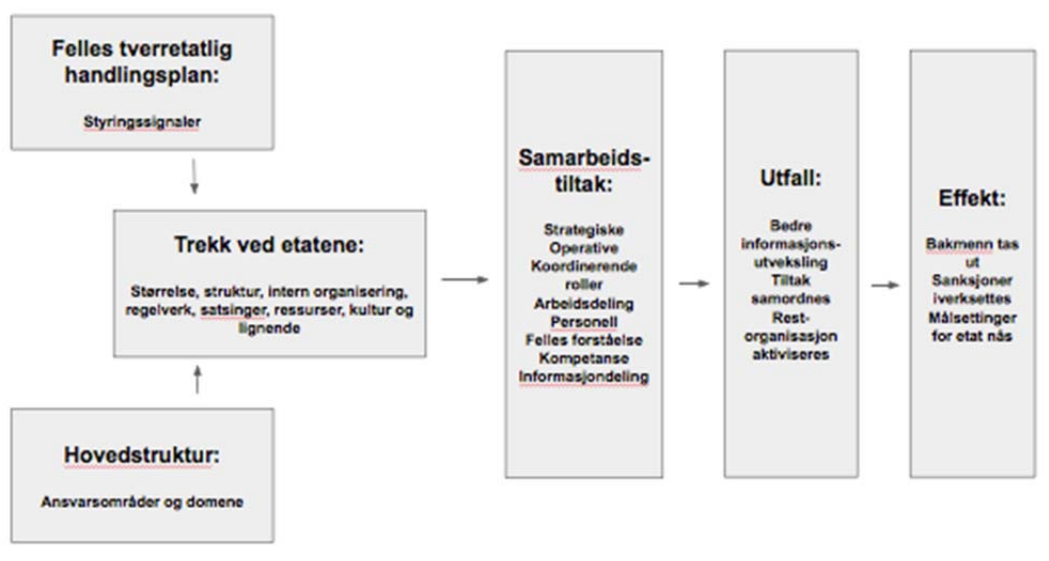
nyttige begreper og innfallsvinkler for å forstå samarbeidstiltakene mot arbeidslivskriminalitet. I tillegg er det viktig å ha en forståelse av den organisatoriske konteksten disse tiltakene finner sted innenfor.

1. For det første er departementer og underliggende etater del av staten som juridisk person, og statsrådets ministeransvar dekker beslutninger og handlinger i direktorater og andre etater. Ministerstyret følger statens departementale sektorinndeling, og bidrar til at styringsrelasjonene reflekteres i «siloeer» som kan framstå rigide.
2. For det andre er mål- og resultatstyring (MRS) innført i alle statlige etater. En mulig effekt av MRS er at oppmerksomheten rettes mot etatens oppnå egen målsetning, framfor å sette fokus på områder hvor det er avhengighet mellom etater, og hvor resultatene er en konsekvens av virkemidler og handlinger fra flere sideordnede organisasjoner. MRS fremmer altså vertikal styring.
3. Både statlige (mest) og kommunale enheter er involvert i aktiviteter som er relevant for bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Det gjør det utvidede feltet av offentlige aktører bredt og sammensatt.

2.7. En rammemodell for analysen

Vi vil her presentere en rammemodell for analysen. Modellen har som formål å få fram forhold som legger rammer for og kan påvirke hvordan samarbeidet utfolder seg på lokalt og regionalt nivå, og i neste omgang hvordan disse samarbeidene kan medføre utfall og effekter i kampen mot arbeidslivskriminalitet. Modellen konkretiserer selve innholdet i det som skal analyseres, og er utarbeidet på bakgrunn av innsamlet informasjon holdt sammen med mer generell teori. Rammemodellen er slik på et mer konkret nivå enn tilnærmingene som er skissert i pkt. 2.1. til og med 2.5. Samtidig bør ikke modellen leses som en konkret beskrivelse av variabler i en analyse, men først og fremst som et rammeverk som oppsummerer de viktigste aspektene ved undersøkelsene som er gjennomført.

Det er seks elementer i modellen (figur 2.1/1.1.). De tre første danner premissene for det tverretatlige samarbeidet, og de tre siste kan i større grad ses som en effektkjede.



Figur 2.1. Rammemodell: Grunnleggende antakelser om sammenhenger

I det følgende vil vi beskrive de to første delene av modellen i overordnet empirisk forstand – den nasjonale styringsinnsatsen og den overordnede strukturen, noe som også vil tjene som et bakteppe for diskusjonen av selve samarbeidstiltakene som er gjennomført.

Den overordnede strategiske innsatsen mot arbeidslivskriminalitet

Samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet vil være påvirket av den regjeringens strategi, og den felles tverretattlige handlingsplanen som omfatter virkeområdene til fire direktorater. Fortolkningen er at denne handlingsplanen reflekterer de politiske prioriteringene som finnes i strategien. Handlingsplanen er slik en del av betingelsene for det tverretattlige samarbeidet, der man har etablert en sekundærstruktur som skiller seg markant fra etatenes primærstruktur.

Tiltakene for bedret tverretattlig samarbeid i nye sekundærstrukturer må derfor ses i sammenheng med overordnet styringsinnsats som følger primærstrukturen. *Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet* (Arbeids- og sosialdepartementet 2015) gir de sentrale politiske premisene for innsatsen som gjøres av Skatteetaten, Arbeidstilsynet, Politiet og NAV på dette området. Til denne kommer den enkelte etats prioriteringer, og særlig *den felles tverretattlige handlingsplanen* for Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten. Av andre viktige styringssignaler, er særlig samordningen av *tildelingsbrevene* med tilhørende prioritering av ressurser til etatene som viktig for å legitimere den felles innsatsen. Føringerne i tildelingsbrevene gis også tydelig plass i den felles handlingsplanen, slik at det ikke levnes noen tvil om at det tverretattlige samarbeidet er forankret hos både den

politiske og den etatsvise ledelsen. Organisatorisk sett finnes det på nasjonalt nivå i tillegg to viktige fora som er med på å legge premisser for tverretatlig samarbeid. *Nasjonalt tverretatlig koordineringsgruppe* er en gruppe der Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV og Politiet deltar, og det er denne gruppen som har hatt ansvar for å utarbeide den felles handlingsplanen. *Det sentrale samarbeidsforumet* ble etablert som et led i kampen mot økonomisk kriminalitet allerede i 2005. Der deltok NAV, Skatteetaten, Politidirektoratet, ØKOKRIM og Riksadvokaten fra begynnelsen, og handlingsplanen forutsatte at også Arbeidstilsynet skulle med også i dette forumet. Arbeidsdelingen mellom disse foraene er slik at det er koordineringsgruppen som sitter med ansvar for de konkrete tiltakene som innføres og som skal levere rapportering for samarbeidet som er del av denne spesifikke satsingen. Samarbeidsforumet skal bidra til å treffe felles tverretatlige prioriteringer mellom etatene. Slik sett legges fra det fra overordnede myndigheters hold et tydelig og hierarkisk betinget signal om at felles satsing og samarbeid skal prioriteres også på mer operativt nivå.

De klare hierarkiske trekkene ved disse premissene for samarbeid står ikke i veien for horisontalt orienterte tilnærminger. Den tydelige vektleggingen av horisontalt samarbeid er instrumentell og virksom. Det er med på å sikre at samarbeidstiltak har styringsmessig legitimitet, og bidrar til å løfte samarbeid høyere på den interne agendaen i den enkelte etat. Både på strategisk og operativt nivå kan man vise til formell styring som forankring for samarbeidet. I samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet sameksisterer hierarkiske og horisontale elementer, på flere nivå.

Denne måten å organisere samarbeid på er en nyvinning på dette feltet. De involverte etatene har tydelige, sektorspesifikke særtrekk, og forsøket på å bygge horisontale relasjoner på tvers av disse er ambisiøst. Involverte aktører er bevisst et stort sett av mulige konfliktlinjer, og mye av arbeidet med samarbeidet som foregår på strategisk nivå er orientert nettopp mot å løse denne typen utfordringer. Et moment i denne sammenheng er at beslutningstakerne har et noe begrenset kunnskaps- og erfaringsgrunnlag å trekke veksler på, slik at mye av arbeidet er nybrottsarbeid. På operativt nivå er imidlertid erfaringsgrunnlaget større, slik for eksempel tilfellet er med de samlokaliserte enhetenes historie.

Den tverretatlige handlingsplanen som de fire etatene i fellesskap har utarbeidet, gir relativt konkrete signaler for hvilke prinsipper som skal legges til grunn for samarbeid, hvilke målsettinger som skal prioriteres, felles tiltak, organisering og kostnadsdeling. Handlingsplanens innhold trekker tydelige veksler på rapporten «Arbeidsmarkedskriminalitet i Norge – Situasjonsbeskrivelse 2014», og er orientert mot nettopp å sette de fire etatene i stand til å møte utfordringene som

arbeidslivskriminaliteten representerer. Handlingsplanen framstår relativt presis og kortfattet, og er i stor grad en punktvis beskrivelse av hva man i fellesskap skal forsøke å oppnå og hvordan. Sammenlignet med regjeringens strategi er den tydelig operasjonalisert, samtidig som den overlater en god del til underordnede nivåer når det gjelder konkret implementering av tiltak.

Det er verdt å merke seg at handlingsplanen vektlegger at arbeidslivskriminalitet skal være et prioritert område i den enkelte etat, at samarbeidet skal være en langsiktig satsing og reflektere enhetlige prioriteringer, og etatenes innsats skal være bredt orientert. Det antyder at fleksibilitet og handlingsevne vektlegges. Det legges opp til at etatenes samarbeid skal bygge på etablerte forbindelser. Handlingsplanen innebærer slik en understreking av satsingens betydning (ikke minst med henvisning til etatenes tildelingsbrev), og den kan også tolkes slik at den representerer en tilpasning av de organisatoriske grepene til den kriminelle aktiviteten som etatene skal bekjempe. Ved å trekke forbindelser mellom ulike etaters oppgaver, mellom forvaltningen av flere ulike lover og regelverk, sanksjonsmuligheter og undersøkelsesmetoder, speiler tiltakene i større grad kompleksiteten i selve arbeidslivskriminaliteten.

Handlingsplanen vektlegger i særlig grad samlokalisering som tiltak for styrking av samarbeidet mellom etatene. Handlingsplanen viser til prosjektet med samlokalisering i Bergen som et viktig erfaringsgrunnlag, og utpeker nettopp Bergen sammen med Oslo og Stavanger som de tre første samlokaliseringsprosjektene som skal gjennomføres. Et annet viktig aspekt er at den felles innsatsen skal bygges på erfaringsutveksling, felles kompetanseutvikling og ikke minst utveksling av informasjon og utarbeiding av felles analyser og rapporter om arbeidslivskriminalitet. Informasjon og kommunikasjon er slik en svært viktig del av tilnærmingen som handlingsplanen legger opp til.

Det faktum at handlingsplanen gjelder for alle de fire etatene, er et sentralt poeng. Selv om NAVs tildelingsbrev har vært noe annerledes enn for de tre andre etatene, gir handlingsplanen en felles plattform der det levnes liten tvil om hva det er som skal prioriteres angående tverretatlig samarbeid.

Hovedstruktur: Arbeidsdeling og involverte organisasjoner

Arbeidet mot arbeidslivskriminalitet finner sted innenfor grensene av etablerte statlige og kommunale aktører. For vårt formål kan man si at det er etablert en samfunnsmessig arbeidsdeling mellom Politiet, Skatteetaten, NAV og Arbeidstilsynet. Hver av disse etatene har egne domener, arbeidsfelt og myndighetsområder. Etatene forvalter ulike regelverk og lover, har ulik kompetanse

og forskjellige arbeidsmåter. De er separate hierarkiske organisasjoner som er del av staten som organisatorisk system. Det er innen denne konteksten at strategien og handlingsplanen skal realiseres.

Skatteetat består av Skattedirektoratet og fem regioner – Skatt Nord, Skatt Midt-Norge, Skatt Vest, Skatt Sør og Skatt Øst, i tillegg til et sett spesialavdelinger (sentralskattekontoret for utenlandssaker, sentralskattekontoret for storbedrifter og oljeskattekontoret). Hovedoppgaven er å sørge for at skatter og avgifter fastsettes og innbetales på riktig måte og i henhold til Stortingets beslutninger, og å føre tilsyn med de kommunale innkrevernes oppgaver og drive inn straffekrav, gebyrer og misligholdte krav fra andre statlige virksomheter. Skatteetaten har også ansvar for folkeregisteret, og sorterer under Finansdepartementet. I unndragelse av skatter og avgifter ligger det et stort potensiale for å øke gevinsten ved ulovlig aktivitet, slik at kontroll og oppfølging av bokføring, regnskap og identitet er blant etatens viktigste oppgaver. Skatteetaten har en del sanksjonsmuligheter som er særegne for etaten, blant annet økonomiske sanksjoner som illeggelse av tilleggsatt, straffegebyrer og tvangsmulkt. Anmeldelse av saker til politiet er et viktig virkemiddel. Skatteetatens interne saksbehandling er ofte omfattende og tidkrevende, og krever spesifikk kompetanse.

Arbeidstilsynet og NAV sorterer begge under Arbeids- og sosialdepartementet. Arbeidstilsynets hovedoppgave er å føre tilsyn med at landets virksomheter følger bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Som Skatteetaten, er Arbeidstilsynet organisert med et direktorat og et sett regioner. Direktoratet er lokalisert i Trondheim. Antallet regioner er imidlertid høyere enn i Skatteetaten: De syv regionene er Arbeidstilsynet Nord-Norge, Midt-Norge, Vestlandet, Sør-Norge, Oslo, Indre Østlandet og Østfold og Akershus. Arbeidstilsynets viktigste virkemiddel er å føre tilsyn med landets virksomheter, noe som innebærer at det føres kontroll med virksomhetene og deres aktiviteter og at en del sanksjoner kan nyttes. Stenging, økonomiske sanksjoner og politianmeldelser er blant disse virkemidlene. Samtidig har etaten også et sett virkemidler av mer pedagogisk art, der veiledning og samarbeid med andre etater står sentralt. Arbeidstilsynet jobber slik med både forebygging og kontroll, og det er en uttalt ambisjon at man søker å få virksomheter over på «riktig side» der dette er mulig og ønskelig.

NAV – eller Arbeids- og velferdsforvaltningen – er en sammensatt organisasjon, med store og varierte oppgaver. Selve NAV ble opprettet gjennom en reform for ti år siden, noe som var blant tidenes største reformer i norsk forvaltning. Hovedvirksomheten er knyttet til å sikre høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og høy grad av inkludering i arbeidslivet, og å sikre befolkningens økonomiske og sosiale sikkerhetsnett. NAV opererer i partnerskap med kommunene, og har en lang

rekke enheter og avdelinger med spesialiserte funksjoner. I denne rapporten omtaler vi i hovedsak NAV Kontroll, som sorterer under Ytelsesavdelingen i Direktoratet for Arbeids- og velferdsforvaltningen, og jobber i hovedsak med å avsløre og følge opp ulike former for misbruk av tjenestene og ytelsene som NAV tilbyr befolkningen og landets virksomheter. Også NAV Kontroll opererer med regionale enheter – NAV Kontroll Nord, Midt-Norge, Vest, Øst og Sør. NAV Kontroll jobber særlig målrettet for å avdekke trygdesvindler, både når det gjelder enkeltpersoner og den mer organiserte svindelen som foregår i ulike deler av arbeidsmarkedet. Registersamkjøring er et av de viktigste virkemidlene etaten har. Vanligvis anmeldes avdekket trygdesvindler til politiet, som så forfølger den enkelte sak som straffesaker. NAV har i tillegg muligheten til å utestenge personer fra retten til dagpenger.

Også Politiet har nylig vært gjennom en større reform (se metodiske konsekvenser av dette i kapittel 3). Politiet er nå organisert i 12 distrikter, mot en tidligere inndeling i 27 politidistrikter. I tillegg finnes seks særenheter med mer spesialiserte oppgaver, der særlig ØKOKRIM, KRIPOS og Politiets Utlendingsenhet er viktige aktører i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet. Distriktene og særenhetene sorterer under Politidirektoratet, som igjen er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Det er også slik at lokale avdelinger i politiet har en del oppgaver i forbindelse med arbeidslivskriminalitet, ikke minst i gjennomføringen av aksjoner. For politiets del er det først og fremst oppfølging av aktører i et straffesaksperspektiv som er relevant som tiltak, noe som stiller store krav til bevisførsel og saksbehandling – disse kravene er av en annen art enn de som stilles der saker skal forfølges av forvaltningen.

I tillegg til disse fire sentrale aktørene, som seg i mellom utviser klare strukturelle forskjeller, innebærer innsatsen mot arbeidslivskriminalitet en god del samarbeid med andre offentlige enheter og etater – som Fiskeridirektoratet, Tollvesenet, Mattilsynet, kemnerne og skjenkekontrollen i kommunene, og flere andre.

Trekk ved etatene som påvirker samarbeidet

Når enheter i og personer knyttet til ulike etater og hierarkiske organisasjoner skal samarbeide, vil det oppsto noen utfordringer som ikke er til stede i prosesser som er bygget på intern organisering. Ressurser og aktiviteter skal samordnes på tvers av hierarkiske organisasjoner. Det er syv spesifikke tema vi vil understreke i så måte, som alle er relatert til de strukturelle skiller vi omtalte i forrige avsnitt.

For det første er *etatenes mål og prioriteringer ulike*. Det vil si at etatene har ulike samfunnsoppdrag, med tilhørende målsettinger som varierer mellom dem. I

tilknytning til målsettingene gjøres konkrete prioriteringer, dels basert på målsettingene, dels knyttet til skiftende politiske prioriteringer, og dels på bakgrunn av innsatsfaktorer som ressurser eller tilgang på kompetanse. Ingen av etatene vi har studert har reduksjon av arbeidslivskriminalitet som sitt overordnede ansvar, men alle har sentrale målsettinger på feltet. Disse målsettingene operasjonaliseres noe ulikt, rett og slett fordi det er ulike deler av problematikken rundt arbeidslivskriminalitet som er sentrale for den enkelte etat. Det har å gjøre med hvilke regelverk den enkelte etat forvalter: Arbeidstilsynet forvalter arbeidsmiljøregelverket, mens Skatteetaten forvalter lovverket knyttet til skatter og avgifter – for eksempel å kontrollere bokføring og dokumentasjon av korrekte tall. NAV Kontroll håndterer på sin side trygdesvindler, mens politiet har et bredt sett med oppgaver knyttet til forebyggende, håndhevende og støttende virksomhet for både den samlede innsatsen mot kriminalitet og for mer spesifikke kriminalitetsformer – det siste for eksempel gjennom særorganer som KRIPOS og ØKOKRIM.

Etatene er også ulike i *størrelse og struktur*. NAV Kontroll er sammenlignet med Skatteetaten i denne sammenheng svært liten – Politiet er store, mens Arbeidstilsynet befinner seg et sted midt i mellom (til tross for en svært sentral rolle i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet). Den strukturelle inndelingen varierer mye: En ting er at regioninndelinger og geografiske ansvarsområder varierer mellom etatene, men de delene av organisasjonene som håndterer arbeidslivskriminalitet har også ulik tilknytning og basis i etaten som helhet. NAV Kontroll skiller seg markant fra Arbeidstilsynet, ved at de er en mindre enhet i den såkalte ytelseslinjen i NAV – mens Arbeidstilsynet generelt har et totalansvar for arbeidsmiljøreglene på direktoratsnivå, som så delegeres til det mer operative nivået ute i regionene. Politiet har en funksjonelt orientert struktur som er koblet til en regioninndeling som ikke korresponderer med noen av de andre etatenes inndelinger. Systemet med distrikter og særavdelinger er altså spesielt avvikende hos politiet. Skatteetaten er en stor og kompetansetung etat, der organiseringen dels reflekterer en femdelt regioninndeling, dels en prioritering av enkelte spesialområder (for eksempel sentralskattekontoret for storbedrifter, eller direktoratets rettsavdeling). Disse ulike faktorene knyttet til størrelse og organisering gir etatene forskjellige muligheter til selv å treffe organisatoriske disposisjoner, selv om de overordnede styringssignalene om arbeidslivskriminalitet nå er godt samkjørte på tvers av etat.

Etatene har ulike organisasjonskulturer. Dette er viktig fordi kulturelle aspekter ved organisasjoner sier noe om hvilke handlingsalternativer som oppfattes som gode og fornuftige, særlig der det er rom for fortolkning av regelverk og fastlagte alternativer. Dette påvirker også arbeidsmåtene i den enkelte etat: Ulike faglige

tradisjoner, plasseringer i forvaltningssystemet, verdier knyttet til myndighetsutøvelse og lignende er alle faktorer som har noe å si for både konkret handling og for forståelsen av omgivelsene. Et eksempel er politiets tydelige vektlegging av å bygge straffesaker, der måter å tilnærme seg omgivelsene på ikke bare er et instrumentelt resultat av krav til prosess og bevisførsel, men også et resultat av etatens egen forståelse av roller i systemet. Slik framstår også Skatteetaten som en kompetanseintensiv kunnskapsorganisasjon, selv om man ved et kort blikk på organisasjonskart og oppgaveportefølje kan få inntrykk av at etaten er preget av en mer byråkratisk, hierarkisk logikk.

Videre har etatene *myndighetsområder og sanksjonsmuligheter som treffer ulike deler av arbeidslivskriminaliteten*. Når det gjelder sanksjoner, skilles det gjerne mellom to generelle typer sanksjoner. Et sett med sanksjoner er administrative og kan ilegges av etatene selv, mens det andre settet betinger utarbeidelse av straffesak og anvendelse av rettssystemet. De to sanksjonssporene stiller ulike krav til saksbehandling og bevisførsel, og er gjensidig utelukkende – en person eller virksomhet kan ikke forfølges i både straffesak og forvaltningssak for samme forhold, på grunn av forbudet mot dobbeltstraff. Det betyr at det ofte må gjøres en avveining av de involverte etatene om hvilket spor som skal følges, dels på bakgrunn av en effektvurdering, dels ut fra ressursituasjoner, dels fra risikoanalyser, og dels ut fra hvor treffsikre sanksjonsmulighetene oppfattes å være.

Etatene har egne strategier for arbeidslivskriminalitet. Det betyr at måloppnåelse og prioritering av handlingsalternativer overfor arbeidslivskriminalitet ikke bare er noe som skal finne sted i tverretatlig samarbeid, men etatsspesifikke prioriteringer vil ha betydning for hvordan arbeidet gjennomføres og hvilke resultater man oppnår. I hver etat er det altså (minst) to spor i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet – ett som er internt for etaten, og ett som er rett mot tverretatlig samarbeid. I tillegg kommer de aspektene som berører samordningen mellom interne og horisontale tiltak. Det innebærer også at *det settes av ulike ressurser til bekjempelse av arbeidslivskriminalitet*. Det har dels å gjøre med strategiske prioriteringer, dels med etatenes samfunnsoppdrag og dels med forvaltningen av ulike regelverk. Dette er også knyttet til arbeidsmåter og tidshorisonter som preger virksomheten i de ulike etatene. Skatteetaten har oppgaver som gjør arbeidet langvarig og kunnskapsintensivt, og stort sett basert på dokumentasjon og regelanvendelse. Slik jobbes det i større grad mot gitte frister, enn opp mot saker som er mindre forutsigbare i sin ankomst og varighet. Politiet forholder seg i stor grad til kravene som stilles for straffesaker, noe som igjen skiller seg fra Arbeidstilsynets mer forvaltningsorienterte tilsynsmetodikk. NAV Kontroll har i særlig stor grad et

personfokus i avdekking av trygdesvindler, noe som påvirker hvilke redskap og tilnærminger som benyttes (f.eks. registersamkjøring).

Reglene for informasjonsdeling er ulike i de forskjellige etatene. Etatene forvalter svært ulike typer informasjon, og reglene for håndtering og deling av denne informasjonen gir ulike utslag. Der personopplysninger står sentralt, stilles det større krav til personvern. Slik er blant annet deler av Skatteetatens informasjonsforvaltning underlagt taushetsplikt, mens andre etater i større grad kan dele informasjon på mer fritt grunnlag.

Samarbeidstiltakene

Samarbeidstiltakene er analysens hovedfokus. Et samarbeidstiltak er en sekundærstruktur, i den forstand at det er målrettet organisering på tvers av eksisterende, hierarkiske organisasjoner. Tiltaket knytter sammen ressurser, aktiviteter og informasjon fra enheter, som har sin organisatoriske forankring i ulike hierarkiske organisasjoner. Vi er her opptatt av å forstå de sentrale trekkene ved samarbeidets organisering, prosesser i tiltaket og hvordan utfordringer knyttet til problemområde og ulikheter mellom etatene håndteres. Viktige elementer for undersøkelsene vi har gjennomført, er *om det er skilt mellom det operative arbeidet og en egen tverretattlig ledergruppe*, og hvordan relasjonen mellom disse er. Likeens er det viktig å få innsikt i *hvordan arbeid i samarbeidstiltakene er organisert* – hvilke oppgaver som distribueres (og på hvilken måte), hvilke metoder som prioriteres, og hvilke arbeidsmåter som manifesterer seg over tid. Det kan også hende at det er viktig å forstå hvordan etatene tar på seg og utfører *koordinerende oppgaver og roller i tverretattlig samarbeid*. En hypotese kan være at etatenes kultur og erfaringer spiller en rolle for hvordan koordinering utøves. Spørsmålet om *i hvilken grad man har en felles forståelse av problemet som skal løses*, er også viktig. Det tverretattlige samarbeidet krever en annen type felles forståelse av problemet som skal løses enn den enkelte etats innsats, fordi den enkelte etat i realiteten har «smalere» oppgaver rettet mot arbeidslivskriminalitet enn det de har i fellesskap. *Sammensetningen av og tilgangen på kompetanse* er også et viktig element i vurderingen av tverretattlig samarbeid, også sett i sammenheng med (mangel på) *kontinuitet på personellsiden*. Videre kan det tenkes at konkrete *samarbeidsrelasjoner kan være preget av den interne dynamikken* i selve samarbeidet (for eksempel knyttet til personkjemi, om det er enkeltpersoner eller enkelte etater som lettere «får ting til å skje») eller av *kritiske hendelser* som er av betydning for ulike beslutninger angående samarbeid.

Utfall og effekter

Vi er her opptatt av om tiltaket har noen konsekvenser, dvs. om det gjør en «forskjell» sammenlignet med en situasjon uten tverretatlig samarbeid. Vi kan forstå dette som en effekt- eller resultatkjede, hvor et tiltak har både interne og eksterne utfall, og både kortsiktige og langsiktige konsekvenser. Det kan være glidende overgang mellom effekter på ulike nivå og med ulikt tidsperspektiv. Det skilles i det videre mellom utfall (som primært er interne konsekvenser) og effekter (som primært viser til konsekvenser i samfunnet). Utfall angår altså etatenes *kapasitet* til å utføre sine oppgaver (inkludert samarbeid), mens effekter handler *måloppnåelse* når det gjelder arbeidslivskriminalitet. Slik kan det altså være et skille mellom vurderinger av f.eks. hvorvidt etatenes samarbeid fungerer godt, og hvorvidt omfanget av arbeidslivskriminalitet faktisk blir redusert. Viktige utfall av satsingen på samarbeid mellom etatene er at *evnen til å identifisere kriminelle aktører, bakmenn og nettverk forbedres, at informasjonsutveksling mellom de involverte aktørene fungerer godt, at bruken av sanksjoner og tiltak er godt avpasset og omforent mellom de samarbeidende etatene, og at de delene av etatene som ikke direkte deltar i samarbeid også kan aktiviseres ved behov.*

Når det gjelder effekter utenfor etatene er de mest sentrale forholdene *i hvilken grad bakmenn, kriminelle aktører og nettverk faktisk «tas ut», hvorvidt ulike typer sanksjoner kommer til anvendelse (og hvilke), og vurderinger av etatenes eksterne måloppnåelse.*

Det er viktig å påpeke at vi i arbeidet med denne rapporten ikke har hatt anledning til å gjøre egne undersøkelser av utfall og effekter, og at dette heller ikke var en del av mandatet for oppdraget. Imidlertid har vi på ulike måter spurt og fanget opp synspunkter blant de involverte aktørene knyttet til dette, for å kunne si noe om i hvilken grad tverretatlig samarbeid er nyttig. Særlig breddekartleggingen forteller en del om respondentenes syn på nytten av tverretatlig samarbeid.

Alle de ovenstående momentene fra modellen (som gjennomgått i kapittel 2.7) er dekket i de ulike delene av prosjektet. Det betyr at vi enkelte steder vektlegger konkret informasjon om disse aspektene, mens vi andre steder vektlegger synspunkter som i større grad er synspunkter eller meninger.

3. Forskningsdesign og metode

Prosjektet er gjennomført som en forskningsbasert kartlegging og evaluering av samarbeidet mellom statlige etater i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Undersøkelsene og analysene er gjennomført med utgangspunkt i løsningsforslaget, men med enkelte nødvendige justeringer underveis. Forskningsdesignet springer ut fra den analytiske tilnærmingen som er presentert i kapittel 2. Ut over dette, er det særlig to avgrensinger som leseren bør være oppmerksom på: For det første har vi ikke gjort egne studier av selve utfordringen med arbeidslivskriminalitet. For det andre har vi ikke målt effektene av samordningsinnsatsen i markedet, altså i den forstand at vi kan si noe om omfanget av arbeidslivskriminalitet. Dette var heller ikke del av oppdraget, men er momenter som beslutningstakere bør ha i mente og som vi på ulike vis omtaler i rapporten.

I dette kapittelet beskriver vi hvordan vi har gått fram, og hva tankegangen bak framgangsmåten er. Vi tar også opp spesielle utfordringer vi møtte underveis, og diskuterer styrker og svakheter ved materialet som danner grunnlag for analysene.

Forskningsdesignet var i utgangspunktet tredelt. Tredelingen skulle til sammen bidra til belyse problemstillingene godt, og vurderes helhetlig. De tre delene var:

- En deskriptiv beskrivelse av tiltak og virkemidler på ulike nivåer
- En analyse av utvalgte lokale og regionale tiltak
- Undersøkelse av samarbeid om informasjonsutveksling på sentralt nivå

Til dette kom tre konkrete arbeidspakker:

1. Breddekartlegging av samarbeidstiltak og virkemidler
2. Dybdestudier av seks utvalgte samarbeidstiltak på lokalt og regionalt nivå
3. Kartlegging av tverretattlig informasjons- og kunnskapsutveksling

I gjennomføringen av prosjektet har vi avveket noe fra dette designet. Det gjelder først og fremst håndteringen av informasjons- og kunnskapsutveksling som egen arbeidspakke og særegen del av undersøkelsen. I praksis viste både innledende undersøkelser og de påfølgende dybdestudiene at tematikken knyttet til informasjonsutveksling var tett sammenvevd med de øvrige tiltakene. Konsekvensen av det er todelt: For det første er det ikke hensiktsmessig å se informasjons-, kommunikasjons- og kunnskapsmessige forhold uavhengig av de

konkrete organisatoriske samarbeidstiltakene, rett og slett fordi dette ikke ville reflektere virkeligheten godt nok. For det andre er det i stor grad snakk om informasjon som måtte hentes fra de samme aktørene (med noen unntak), slik at det var hensiktsmessig å kombinere undersøkelsene i arbeidspakkene 2 og 3. For rapporten innebærer det at informasjons- og kunnskapsproblematikken behandles som en integrert del av den øvrige presentasjonen av materialet, men at vi i tillegg løfter dette fram som et eget tema i drøftingsdelen (kapittel 7).

1.1. Problemstillinger

Problemstillingene som undersøkelsene har jobbet med utgangspunkt i, reflekterer på den ene siden den analytiske tilnærmingen (se kapittel 2) og på den andre det opprinnelige forskningsdesignet. Vi startet med tre sett problemstillinger, som korresponderte med de tre arbeidspakkene.

Problemstilling 1: Hvilke tiltak og virkemidler finnes på ulike nivå?

Denne problemstillingen skulle besvares med en breddeundersøkelse basert på et sett innledende, utforskende intervjuer og en spørreundersøkelse til ulike deler av de involverte etatene. Vi tok her utgangspunkt i ganske åpen definisjon av hva slags tiltak og virkemidler det kunne være snakk om: avtaler om samarbeid, møteorganer, felles prosjektorganisering, samlokalisering, samarbeid om enkeltsaker, og så videre. Et viktig poeng var å knytte informasjon om dette til organisatoriske parametere (struktur, kultur, størrelse, kompetanse, regelverk og lignende), og å få innblikk i opplevelsen av tiltakenes funksjon og egnethet. Breddeundersøkelsen omtales i et eget punkt i dette kapitlet.

Problemstilling 2: Hvordan fungerer samarbeidet på lokalt (og regionalt) nivå?

Både spørreundersøkelsen og de seks casestudiene bidrar til å belyse denne problemstillingen. Spørreundersøkelsen hadde både en kartleggende og en evaluerende del, og det er særlig den siste som bidrar til å svare på denne problemstillingen. Når det gjelder casestudiene, omhandler de tre første samlokaliseringene i Oslo, Bergen og Stavanger, mens de tre siste fokuserer på samarbeid som foregår *utenfor* samlokalisering. Her tok vi utgangspunkt i to store felles aksjoner/satsinger («Vaskebjørn» og «Full Pott»), i tillegg til en mer generell undersøkelse av hvordan arbeidet fungerer i Nord-Norge (der en foreløpig ikke har etablert samlokaliserte enheter, og som har andre utfordringer knyttet til geografi og arbeidsmarked enn f.eks. det sentrale Østlandet og Vestlandet).

Problemstilling 3: Hvordan fungerer det tverretatlige samarbeidet om informasjonsutveksling?

Som nevnt er denne problemstillingen knyttet tett til arbeidet med de to første problemstillingene. Vi framhevet denne problemstillingen fordi informasjonsutveksling er en grunnleggende forutsetning for samarbeid. Denne tematikken er også en god inngang til å illustrere en del av de mindre innlysende utfordringene ved tverretatlig samarbeid, så som forskjeller i målstruktur, organisasjonskultur, arbeidsmåter, regelverk og lignende på tvers av etater. Temaet har vært tatt opp i alle deler av undersøkelsene våre.

3.1. Breddekartleggingen – eksplorative intervjuer og spørreundersøkelse

For å kunne skape oss et bilde av det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet som foregår over hele landet, har vi gjennomført en breddekartlegging. Denne startet med eksplorative intervjuer med lederne for de syv regionene i Arbeidstilsynet og ble etterfulgt av en spørreundersøkelse rettet mot regionledernivået i Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV og Politiet. De eksplorative intervjuene ble gjennomført for å få et første inntrykk av hvordan samarbeidet foregikk og var organisert, og for å forsikre oss om at spørreskjemaene som ble utviklet var presise og relevante.

Spørreundersøkelsen hadde to ulike siktemål;

1. å kartlegge de samarbeidstiltakene som er satt i verk og hvordan disse er organisert, og
2. å få et bilde de sentrale aktørenes vurderinger av dette samarbeidet

Kartleggingen var uten tvil den mest utfordrende delen av dette arbeidet. Vi ønsket å skaffe oss et så presist og nyansert bilde som mulig av hvilke tiltak som var satt i verk i de ulike regionene. Dette krevde et skjema som var strukturert nok til å kunne sammenligne tiltak og aktiviteter i ulike deler av landet. Samtidig måtte skjemaet være åpent og fleksibelt nok til å fange regional variasjon og ta høyde for at konkrete samarbeidstiltak ikke alltid er så enkle å plassere i båser eller skille fra hverandre.

I kartleggingsdelen av spørreskjemaet skiller vi mellom fire former for samarbeidstiltak:

1. Samlokaliserte enheter
2. Samarbeidsavtaler og handlingsplaner
3. Faste møtearenaer
4. Fellesaksjoner

De fire formene representerer ulik grad av formalisering av det tverretatlige samarbeidet. I noen grad skiller de også mellom mer tidsavgrensede og saksorienterte aktiviteter på den ene siden og samarbeidsformer som er av en mer generell, langsiktig og forpliktende karakter på den andre. I tillegg ble det også spurt om mer *ad hoc*-preget samarbeid for å forsikre oss om at mindre formaliserte aktiviteter som ikke lar seg innpasse i kategoriene over, også ble inkludert. Fordi alle de tre eksisterende samlokaliserte enhetene er gjenstand for egne casestudier, ble det ikke stilt spørsmål om disse i spørreundersøkelsen. Spørreskjemaet gav respondentene mulighet til å beskrive inntil fire ulike samarbeidsavtaler/handlingsplaner og møtearenaer og inntil tre ulike fellesaksjoner.

Vi forventet ikke at mottakerne av spørreundersøkelsen ville ha komplett og detaljert informasjon om alle samarbeidstiltakene i egen region. Spørreskjemaet inneholdt derfor en mulighet for at hovedrespondentene kunne delegeres beskrivelsen av enkelttiltak videre til en navngitt person i egen region. Dette gjorde de ved å oppgi epostadressen til den aktuelle informanten og samtidig gi tiltaket et navn som ville gjøre det mulig for denne informanten å forstå hvilke tiltak det skulle gis informasjon om. Informanten fikk i neste omgang tilsendt et spørreskjema hvor de kunne beskrive det eller de tiltakene som de var blitt delegert. I tillegg fikk også disse respondentene mulighet til å svare på de mer generelle vurderingsspørsmålene i undersøkelsen. Ulike tiltak kunne delegeres til ulike personer.

Delegeringsmekanismen sørget for at vi fikk mer presis informasjon om det enkelte samarbeidstiltak. Den sørget også for at vi fikk flere respondenter fra hver etat i hver region. I prinsippet kan dette sammenlignes med totrinns snøballrekruttering, dvs. en rekrutteringsstrategi der den første gruppen av respondenter bidrar til å identifisere den neste. Respondentene som har fått tilsendt undersøkelsen, utgjør med andre ord ikke et tilfeldig utvalg – utvalget er dels strategisk og dels styrt av respondentenes egne vurderinger av ekspertise: Den første gruppen er valgt ut fra sin posisjon (regionledere), den andre fordi de har spesielt god kunnskap om saksfeltet.

Tabell 3.1 nedenfor gir en oversikt over hovedrespondenter, delegerte respondenter og antallet svar for hver etat.

	Hovedrespondenter	Delegerte respondenter	Antall svar	Svarprosent
Arbeidstilsynet	7	8	13	87 %
NAV	5	0	4	80 %
Skatteetaten	5	3	5	63 %
Politiet	57	16	28	38 %
Totalt	74	27	50	50 %

Tabell 3.1: Oversikt over antall respondenter, svar og svarprosent i breddekartleggingen

Muligheten for delegering ble benyttet av alle etater unntatt NAV. Antallet respondenter er derfor lavest i denne etaten, bare fem, hvorav fire har svart. Politiet har langt flere respondenter enn de andre etatene, samtidig som svarprosenten er lavere. På det tidspunktet undersøkelsen gikk ut (februar 2016), var politidistriktene nettopp blitt omorganisert fra 27 til 12 (per 1.1.2016). Vi hadde derfor valget mellom å sende undersøkelsen til lederne for de gamle politidistriktene eller de nye. Vi valgte å gå ut til politimesterne i de gamle distriktene, fordi det var disse som satt på kunnskapen om det samarbeidet som hadde foregått. Samtidig hadde disse fratrådt sine stillinger og gått over i nye, noe som nok forklarer den lave svarprosenten. I tillegg kunne ikke Politiet gi oss tilgang til epostadressene til mottakerne. Undersøkelsen ble derfor sendt ut av Politidirektoratets representant i referansegruppen til prosjektet. Av tekniske grunner gir en slik utsendelsesmetode ikke muligheter til å kontrollere hvem som har svart. Det vil også være mulig for en mottaker å sende skjemaet videre til en eller flere andre mottakere. Dette er blitt gjort av flere av politimestrene, slik at det totale antallet hovedrepresentanter har økt fra 27 til 74. I tillegg har noen av disse benyttet den generelle delegeringsmekanismen til å rekruttere ytterligere 16 respondenter. For enkelte av politidistriktene er det derfor mer enn én respondent som har svart.

På grunn av det lave antallet respondenter kan denne kartleggingen i begrenset grad benyttes som en tradisjonell statistisk undersøkelse. Når det gjelder kartleggingen av samarbeidstiltak har materialet derfor i all hovedsak blitt tolket kvalitativt, og det har ikke blitt gjort et forsøk på å kvantifisere og telle opp

aktiviteter av ulike type. Analysene av denne delen av breddekartleggingen tar derfor ikke mål av seg å gi et komplett bilde av hva som er blitt gjennomført, men å formidle hovedtrekk og illustrerende eksempler.

Det er også flere andre grunner til at vi har valgt å benytte datamaterialet fra kartleggingen på denne måten.

- For det første er ikke materialet komplett, selv om flertallet av regionlederne har svart. Det finnes hull i materialet som ikke kan «tettes» ved hjelp av generaliseringer slik det normalt gjøres i en statistisk undersøkelse.
- For det andre inneholder materialet mye dobbelttelling. Fordi vi har kartlagt samarbeidstiltak mellom etater, er flertallet av tiltakene beskrevet av informanter fra mer enn en etat. Det har likevel ikke alltid vært enkelt å avgjøre om tiltakene som beskrives av ulike etater i en region er de samme eller ikke. Dette skyldes at tiltakene ofte ikke har et offisielt navn, eller at informantene ikke har hatt komplett informasjon og derfor ikke har beskrevet dem helt likt. Det er heller ikke sikkert at informantene har valgt å trekke fram de samme tiltakene eller dele dem opp på samme måte. Materialet er derfor komplekst og enkelte ganger vanskelig å tolke.
- For det tredje kompliserer de ulike regioninndelingene til de fire etatene datamaterialet ytterligere. For å tilpasse seg det kompliserte geografiske landskapet, vil en etat derfor ofte være engasjert i ulike tiltak og samarbeidskonstellasjoner i ulike deler av en og samme region. Landskapet skifter med andre ord etter hvilken regioninndeling vi tar utgangspunkt i. I de deskriptive analysene i kapittel 4 har vi derfor valgt å basere beskrivelsene på de syv regionene til Arbeidstilsynet.

Når det gjelder spørsmålene som omhandler vurderinger av samarbeidet, har vi i større grad valgt å bruke datamaterialet statistisk eller kvantitativt. På grunn av det lave antallet respondenter har vi, med et par unntak, ikke valgt å bryte resultatene videre ned til etats- eller regionspesifikke kategorier. I analysene er datamaterialet vektet slik at hver etat teller like tungt. Svarene fra hver enkelt respondent i Politiet er med andre ord vektet ned, mens svarene fra respondentene i NAV og Skatteetaten er vektet opp.

Fordi både definisjonen av populasjonen og måten utvalget er rekruttert på avviker fra tradisjonell utvalgsmetodikk, gir det i liten grad mening å vurdere den statistiske signifikansen til disse resultatene. Det gir større mening å holde fast ved at

vurderingene bygger på svar fra en betydelig andel av de som vet mest om det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet i Norge, altså at undersøkelsen ligner mer på en fulltelling enn en tradisjonell statistisk utvalgsundersøkelse.

3.3 Casestudier av samarbeid i og utenfor samlokaliserte enheter

Undersøkelsene som danner grunnlag for denne rapporten omfatter også seks casestudier. Disse er kvalitative studier. Det betyr at de er mer orientert mot dybde og rikt tilfang av informasjon, og at de har en utforskende karakter som sikter mot å få fram trekk ved casene i den situasjonen de faktisk befinner seg – slik det oppleves av involverte aktører. Likevel bygger våre fortolkninger av denne informasjon på en empirisk basert rammemodell som speiler vår forståelse av systemet det tverretatlige samarbeidet befinner seg innenfor og en synliggjøring av den prinsipielle tiltakskjeden som er utgangspunktet for satsingen (se redegjørelse for denne i kapittel 2).

3.3.1. Samlokaliserte enheter

Det er to typer datakilder som danner grunnlag for undersøkelsene av de samlokaliserte enhetene: skriftlig informasjon av ulik art og intervjuer. Førstnevnte omfatter planer, rapporter, presentasjoner og lignende, innsamlet direkte fra de tre samarbeidstiltakene og gjennom nasjonal koordineringsgruppe. For Bergen er det i tillegg trukket på en fagartikkel som dekker første fase i samarbeidet (Frogner, Mjøs og Nesheim, 2015).

Det er gjennomført i alt 23 intervjuer; fordelt på åtte i Oslo, åtte i Bergen og syv i Stavanger. I utvalget av informanter på hvert sted ble det lagt vekt på å få med deltakere fra alle etatene, og medlemmer både i koordineringsgruppene (og tilsvarende) og de som jobber operativt. Alle som ble kontaktet sa seg villig til å bli intervjuet. Ut fra en bakgrunnsinformasjon vi hadde om disse tiltakene, ble det tidlig i februar utarbeidet en intervjuguide. Intervjuene ble utført midten av februar til slutten mars. Intervjuene hadde en varighet fra 30 til 75 minutter. 18 av intervjuene ble utført som personlige intervjuer på respondentens arbeidssted, mens fem ble utført på telefon. Så raskt som mulig etter gjennomføring ble det skrevet referat fra hvert intervju.

3.3.2. Samarbeid utenfor samlokalisering

Et poeng i undersøkelsene har vært å si noe om samarbeid også utenfor de samlokaliserte enhetene. Delvis sier breddekartleggingen en del om dette, men vi hadde også behov for informasjon som gikk mer i dybden. Utvalget av de tre casene er strategisk, og skulle ta hensyn til flere aspekter. Geografisk variasjon og særegenheter ved ulike arbeidsmåter var viktigst. Utvalget var dels basert på informasjon fra skriftlige kilder, dels på diskusjoner med referansegruppen, og dels på søk i medieoppslag som kunne bidra til å sikre en viss relevans. De tre undersøkelsene er knyttet til satsingene «Vaskebjørn», «Full pott» og en mer generell undersøkelse av samarbeidet i Nord-Norge. Til sammen har 17 informanter bidratt til disse undersøkelsene, som også vektla relasjonene mellom de fire etatene som også ellers står i sentrum for våre undersøkelser. Intervju er foretatt per telefon, med unntak av et åpent gruppeintervju med flere aktører i politiet der både «Vaskebjørn» og «Full pott» var tema. Varighet på intervjuene har vært mellom ca 30 og ca 90 minutter. Også her er det skrevet referater og notater fra det enkelte intervju, og intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i en relativt fleksibel intervjuguide. Vi har også i disse tre casestudiene hentet informasjon fra skriftlige kilder der slike har vært tilgjengelige.

3.4. Metodevalg, datagrunnlag og spesifikke hensyn – en oversikt

Undersøkelsene er gjennomført ved hjelp av en triangulering av både undersøkelsesmetoder og typer data. Metodisk er det altså tale om en omfattende og detaljrik spørreundersøkelse, til sammen 47 intervjuer av ulik varighet og karakter, samt en gjennomgang av dokumenter som er samlet inn gjennom referansegruppen, direkte fra informanter, fra offentlig tilgjengelige kilder og fra media. I tillegg deltok vi som observatør ved en felles samling for etatene, der temaet var nettopp tverretatlig samarbeid. En avgrensing ved datamaterialet er knyttet til tidsperspektivet: Hovedfokus er perioden etter at regjeringens strategi og den felles tverretatlige handlingsplanen ble vedtatt. Spørreundersøkelsen gir dermed uttrykk for hvordan respondentene oppfattet situasjonen på det tidspunkt de ble spurt, og kan ikke settes direkte opp mot tilsvarende undersøkelser på tidligere tidspunkt. I intervjumaterialet og skriftlige kilder finnes informasjon som trekker linjer lengre tilbake i tid, men oppdragets avgrensing og prosjektets omfang tilsier at hovedvekten legges på perioden fra 2014 til våren 2016.

Datamaterialet har vært anvendt på forskjellige måter, etter egnethet og relevans. Resultatene fra spørreundersøkelsen har en annen karakter enn intervjumaterialet,

som igjen skiller seg fra den dokumentasjon vi har samlet inn. Dokumentasjonens særtrekk er at samtlige dokumenter er utarbeidet for andre formål enn våre undersøkelser. Dette er en styrke i den forstand at informasjonen er mer nøytral og i seg selv ikke preges av våre inntak til forståelse. Det er også en utfordring, fordi slike dokumenter også inneholder informasjon som dels er irrelevant og dels mindre fokusert på problemstillingene vi har vært opptatt av.

Spørreundersøkelsen og intervjuene er derimot konkret gjennomført med denne undersøkelsens formål i mente. Det betyr at vi i forkant av intervjuene utarbeidet intervjuguider som fungerte veiledende i intervjusituasjonen, og som har gitt anledning til å strukturere informasjon i ettertid. Slike semi-strukturerte intervjuer har den fordelen at de tillater informantene å bruke egne formuleringer, vektlegging de selv synes er viktig, og det åpner for å forfølge momenter og informasjon som vi på forhånd ikke hadde kjennskap til.

Utformingen av spørreundersøkelsen og intervjuguidene har vært diskutert internt i prosjektgruppen. Særlig brukte gruppen tid på å diskutere spørreundersøkelsen, av grunner som er omtalt i redegjørelsen for denne (se kapittel 3.1.).

I overordnet forstand mener vi at materialet gir et godt grunnlag for å si noe om problemstillingene vi skulle undersøke. Den største utfordringen har vært å håndtere kompleksiteten i materialet, noe som særlig er knyttet til det store antallet intervjuer og til det rike informasjonstilfanget fra spørreundersøkelsen. Denne utfordringen er håndtert ved å la rammemodellen (se avsnitt 2.7.) være et felles omdreiningspunkt for forståelsen av materialet, og ved aktivt å benytte teoretiske inntak i utvalg og prioriteringer av hva som skulle vektlegges.

Prosjektet har vært meldt til Personvernombudet for forskning, ved Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste. Et krav som stilles her, er at personopplysninger håndteres etter reglene og at anonymitet sikres for alle som har bidratt som informanter. Et viktig hensyn som kommer i tillegg til personvernombudets krav, er at vi i denne undersøkelsen har snakket med en rekke ulike informanter som befinner seg i ansettelsesforhold og i posisjoner der lojaliteten til styringslinjer og organisasjon er viktig. Et svært sentralt hensyn er derfor at personer ikke skal kunne identifiseres på bakgrunn av sitater, tilhørighet til etat eller lignende, og i forlengelsen at de ikke skal kunne konfronteres av overordnede aktører på bakgrunn av sine bidrag til rapporten. Vi har derfor strukket oss langt i retning av å tone ned den enkeltes bidrag i rapportens framstillinger, og vi inkluderer ikke en oversikt over respondenter sortert på institusjonstilhørighet eller lignende. Etter referansegruppens gjennomgang av rapportutkastet har vi tatt ytterligere grep for å sikre full anonymitet for informantene.

4. Breddekartlegging

Breddekartleggingen tjener to formål. Den skal for det første gi en oversikt over hvilke typer tiltak som nyttes i det tverretatlige samarbeidet mellom statlige etater og beskrive eventuelle regionale variasjoner i bruken av samarbeidstiltak (kapittel 4.1 til kapittel 4.3), og for det andre bidra til å si noe om hvordan samarbeidet fungerer og oppleves av de som deltar, og betydningen av den felles tverretatlige handlingsplanen (kapittel 4.4 til kapittel 4.9). Kapittelet bidrar til dermed til analysen ved å gi et empirisk grunnlag for å beskrive innførte samarbeidstiltak, samtidig som respondentenes egne synspunkter bidrar til å belyse hvordan disse kan tolkes i lys av overordnede styringssignaler, strukturen de er en del av og trekk ved etatene som er involvert i samarbeid. Dette evaluerende sporet gir også grunnlag for å si noe om utfall og effekt av tverretatlig samarbeid.

4.1. Kartlegging av samarbeidstiltak

I det følgende gir vi en beskrivelse av samarbeidstiltak som finnes på regionalt nivå, basert på en survey gjennomført blant regionledere i de fire etatene som omfattes av felles nasjonal handlingsplan. Grunnet metodiske utfordringer med å gjennomføre kartleggingen, (se kapittel 3 for nærmere redegjørelse), gir kapittelet ikke en fullstendig kvantitativ oversikt over samarbeidstiltak. Beskrivelsene som følger har derfor mer karakter av en kvalitativ framstilling av mønstre og regionale variasjoner. Ettersom de fire etatene har ulik regioninndeling, har vi i systematiseringen av dataene tatt utgangspunkt i Arbeidstilsynets regioninndeling. Når vi beskriver regionale variasjoner legger vi derfor denne regioninndelingen til grunn, og det er viktig at leseren er klar over dette valget.

Etatenes samarbeid er preget av betydelige variasjoner både innenfor og på tvers av regioner. Dette ble også avdekket i innledende intervjuer med regiondirektører i Arbeidstilsynet, gjennomført i forkant av breddekartleggingen. Mens samarbeidet noen steder er tydelig definert i skriftlige avtaler, med faste møtearenaer for avtalepartene, foregår det andre steder mer på saksbasis eller er begrenset til planlegging eller gjennomføring av enkeltaksjoner. For å fange disse variasjonene og gi en oversiktlig og systematisk beskrivelse av samarbeidet, har vi valgt å definere fire kategorier av *samarbeidsformer* som representerer ulik grad av formalisering. Vi skiller mellom følgende fire samarbeidsformer: *samløkalisering, samarbeidsavtale/felles handlingsplan, felles møtearena og fellesaksjon*.

Vi har valgt å se på samarbeidsavtaler og felles handlingsplaner som en egen samarbeidsform, fordi skriftliggjøring signaliserer at samarbeidet er formalisert og

godt forankret i de deltagende etatene. Undertegning av avtaler og utarbeidelse av planer vil trolig også bety at samarbeidet har en viss intensitet og permanens.

Når det gjelder møtearenaer, presiseres det at disse skal være faste og inkludere minimum to etater. Mer ad hoc-pregede møter som ikke inngår i en rimelig fast møteplan skulle ikke regnes med.

Kategorien fellesaksjoner inkluderer alt fra enkeltaksjoner eller mer punktvis hendelser til større satsninger som gjerne går over lenger tid og normalt vil inkludere flere slike punktvis hendelser. Det ble imidlertid presisert at aksjonene måtte inkludere mer enn én bedrift for å regnes med.

Ettersom de tre etablerte samlokaliseringene behandles separat i casestudiene (se kapittel 5), er dette kapitlet avgrenset til en beskrivelse av samarbeidsavtaler/felles handlingsplaner, felles møtearenaer og fellesaksjoner. Respondentene ble bedt om å beskrive de aktuelle samarbeidstiltakene etaten har med andre etater i sin region i forbindelse med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, med en øvre grense på inntil fire samarbeidsavtaler/felles handlingsplaner, inntil fire felles møtearenaer og inntil tre tilsynsaksjoner.

I tillegg til disse tre samarbeidsformene, ba vi respondentene beskrive omfanget av det ad hoc-baserte samarbeidet som etaten har med andre etater i sin region. Det ble presisert at dette gjaldt samarbeid som skjer mer ad hoc/fra sak til sak og som ikke er dekket av de øvrige samarbeidsformene.

4.1.1. Involverte etater

Kartleggingen viser at det tverretatlige samarbeidet i første rekke involverer de fire etatene som er omfattet av den felles tverretatlige handlingsplanen: Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV og Politiet. Av andre aktører er Kemneren den samarbeidspartner som oppgis i flest tilfeller, deretter Tolletaten og Mattilsynet. Dette gjelder både for landet sett under ett og i de ulike regionene. I tillegg er det enkelte eksempler på samarbeid som også inkluderer andre statlige etater som Statens vegvesen, Statens Naturoppsyn, Fiskeridirektoratet, UDI og Kystvakten, i tillegg til ulike kommunale etater (eksempelvis kemneren, næringsetaten, brann- og redningsetaten, byggesaksavdeling og skjenkekontrollen). I disse tilfellene dreier det seg oftest om felles satsinger eller konkrete aksjoner og tilsyn. Fylkeskommunen og Fylkesmannen er også involvert i samarbeid, blant annet i regionen Indre Østland.

4.1.2. Samarbeidsavtaler og felles handlingsplaner

Samarbeid som er nedfelt i avtaler eller handlingsplaner sier noe om samarbeidets forankring og formalisering. Kartleggingen³ viser at det foreligger samarbeidsavtaler eller handlingsplaner i alle regioner, både bilaterale avtaler og avtaler som omfatter flere parter. I seks av syv regioner er det etablert avtaler eller handlingsplaner som involverer alle de fire etatene som er del av felles nasjonal handlingsplan: Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV og Politiet. De fleste av disse avtalene omfatter også andre aktører, i hovedsak Kemner og Tolletaten. Etater som har inngått bilaterale samarbeidsavtaler eller handlingsplaner er blant annet Arbeidstilsynet og Politiet, Arbeidstilsynet og Skatteetaten, Politiet og Skatteetaten og Politiet og Tolletaten.

Flere avtaler er inngått før innføringen av felles nasjonal handlingsplan i 2015, og en betydelig del allerede før 2012. Disse ser i stor grad ut til å være mer generelle avtaler om samarbeid mellom én eller flere etater. Etter innføringen av felles tverretattlig handlingsplan i 2015 er det etablert nye samarbeidsavtaler eller handlingsplaner i flere regioner og flere av disse er rettet mot felles tverretattlige handlingsplanens prioriterte område, bygg og anlegg. Det gjelder blant annet i region Midt-Norge hvor det både er etablert en tverretattlig handlingsplan for Trondheimsregionen mellom Arbeidstilsynet, Skatteetaten, Politi, Toll, NAV Kontroll og Kemner og en avtale mellom Arbeidstilsynet og Skatteetaten i kommunene Ørland og Bjugn. Det finnes også eksempler på avtaler rettet mot servering/utelivsbransjen og bilpleie, samt avtaler som dekker flere bransjer.

Skatteetaten ser generelt ut til å være en drivkraft for samarbeid: de er involvert i flest avtaler av samtlige etater, og er i flest tilfeller oppgitt som initiativtaker. Foruten de fire etatene som omfattes av felles nasjonal handlingsplan, er Kemner en viktig avtalepartner i de fleste regioner.

Avtalene gir i første rekke bestemmelser om *hvordan* man skal samarbeide. Dette gjelder nesten alle avtalene som blir kartlagt i undersøkelsen. En del avtaler gir også bestemmelser om ansvarsdeling og beslutningsmyndighet, mens færre sier noe om ressursfordelingen mellom etatene. Vi finner også at svært få av avtalene som er kartlagt inneholder bestemmelser både om ansvarsdeling, ressursfordeling og hvordan det skal samarbeides.

³ Om kartleggingen: Respondentene ble bedt om å oppgi hvilke etater avtalene/handlingsplanene omfatter, hvilken etat som var initiativtaker, når avtalen ble inngått, hvilke(n) bransje(r) som omfattes og hvorvidt avtalen gir bestemmelser om ansvarsdeling og/eller beslutningsmyndighet, dedikerte budsjett- eller personressurser per etat og hvordan man skal samarbeide (f.eks. tilsynsaksjoner, møtearena, informasjonsutveksling). Det ble presisert at spørsmålet ikke gjelder den felles tverretattlige handlingsplanen for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet eller andre avtaler inngått på etatsnivå.

4.1.3. Felles møtearena

Et samarbeid kan også formaliseres ved å opprette faste møtearenaer for de samarbeidende etatene, og kartleggingen viser at det er etablert en rekke møtearenaer for samarbeidet i samtlige regioner, både på operativt nivå og på ledernivå. Kartleggingen⁴ viser at Arbeidstilsynet og Skatteetaten deltar i flest møtearenaer, deretter Politiet og NAV. Det er også opprettet flere møtearenaer mellom en eller flere av de fire etatene og etater som ikke omfattes av felles nasjonal handlingsplan. Det gjelder i første rekke kemner, som er oppgitt som møtedeltaker av respondenter i alle regioner. Også Tolletaten og Mattilsynet er representert i så godt som samtlige regioner.⁵ Av andre etater som deltar i møter i forbindelse med samarbeid mot arbeidslivskriminalitet, er Statens Veivesen, Fiskeridirektoratet og ulike kommunale etater nevnt. Skatteetaten ser ut til å være en pådriver, slik vi også fant når det gjaldt samarbeidsavtalene, men i de fleste tilfeller ser møtene ut til å være etablert ut fra et felles initiativ.

Når det gjelder etableringstidspunkt, finner vi samme mønster som for samarbeidsavtalene, noe som tyder på at flere av møtearenaene er knyttet opp mot en samarbeidsavtale eller handlingsplan. Flertallet av møtearenaene ble etablert før innføringen av felles tverretatlig handlingsplan i 2015, og de fleste av disse allerede før 2012. Imidlertid er det etablert en rekke møtearenaer også i løpet av 2015, særlig i første halvår. Enkelte respondenter uttrykker ønske om å etablere flere møtearenaer i deler av regionen hvor etaten per i dag ikke er involvert i slike. Det gjelder bl.a. i Sogn og Fjordane, Hedmark og Oppland. Andre ønsker å koordinere og samordne møtepunkter og aktiviteter rettet mot arbeidslivskriminalitet. I region Nord-Norge ønsker Arbeidstilsynet å etablere et «regionalt tverretatlig senter der hver etat samhandler med hele sin respektive region», hvor også Fiskeridirektoratet deltar for hele regionen.

Møtefrekvens kan gi en indikasjon på intensiteten i det tverretatlige samarbeidet. I surveyen ba vi respondentene oppgi om møtene foregår årlig, hvert halvår, hvert kvartal, annenhver måned, månedlig eller ukentlig. Kartleggingen viser en noenlunde jevn fordeling mellom møtearenaer med høy møtefrekvens (månedlig eller ukentlig) og møtearenaer med lav møtefrekvens (halvårlig eller årlig). Ser man

⁴ Om kartleggingen: Undersøkelsen kartlegger fakta som etableringstidspunkt, involverte etater og møtefrekvens. I tillegg ba vi respondentene oppgi hvorvidt etatene har faste møtetreprentanter og hvorvidt en av etatene har en koordinerende rolle. Dette kan gi en indikasjon på hvor formaliserte møtearenaene er. Videre ønsket vi informasjon om møtearenaens formål og om hvorvidt møtet kan ta beslutninger som er forpliktende for de involverte etatene for å si noe om myndighetsområde og grad av selvstendighet.

⁵ Region Sør-Norge er den eneste regionen som hvor Tolletaten og Mattilsynet ikke er oppgitt som møtedeltakere blant respondentene.

møtefrekvens i forhold til hvilket hierarkisk nivå møtedeltakerne representerer, avtegner det seg likevel et naturlig mønster: de fleste møter på operativt nivå holdes månedlig eller oftere mens møter på ledernivå holdes halvårlig eller årlig. For møter som representerer begge nivå finner vi en større spredning i møtefrekvens. Enkelte respondenter uttrykker ønske om hyppigere møter.

I de fleste tilfeller har alle involverte etater utpekt faste representanter som deltar i møtene, mens dette i noen tilfeller bare gjelder enkelte av etatene som deltar, som oftest Arbeidstilsynet og Skatteetaten. Det er også disse to etatene som oftest har en koordinerende rolle i samarbeidet, der en slik rolle er etablert, men mange møtearenaer fungerer uten en slik koordinerende rolle.

Møtearenaene fyller flere funksjoner. I de fleste tilfeller fungerer møtene som arenaer for utveksling av informasjon og planlegging av konkrete fellesaksjoner eller tiltak, og delvis også oppfølging av disse. Noen møtearenaer benyttes også for felles analysearbeid, men dette gjelder et lite mindretall av møtearenaene som inngår i kartleggingen. Det finnes også møtearenaer for overordnet koordinering av samarbeidet i alle regioner.

4.1.4. Felles tilsynsaksjoner

Som enkeltstående tiltak representerer felles tilsynsaksjoner den minst formaliserte samarbeidsformen, selv om aksjonene ofte kan være knyttet til en samarbeidsavtale eller en samlokalisering og dermed mer formaliserte. Kartleggingen beskriver aksjonenes geografiske og bransjemessige omfang, hvilke etater som deltar i planlegging og gjennomføring av aksjonene, hvilke kriminalitetsformer aksjonen søkte å avdekke og hvilke som faktisk ble avdekket. Vi ba også respondenten oppgi hvorvidt aksjonen ble planlagt som del av en større bransjeinnsats.

Arbeidstilsynet, Skatteetaten og Politiet er involvert i flest aksjoner, både i gjennomførings- og planleggingsfasen. NAV og Kemner er også sentrale deltakere i fellesaksjoner, men i noe mindre grad enn de tre øvrige. Det har også vært gjennomført en rekke aksjoner som har involvert Mattilsynet og Tolletaten. Andre etater som har deltatt er UDI, Brannvesenet, kommunens skjenkekontroll, Statens vegvesen, Kystvakten og Fiskeridirektoratet.

Aksjonene er i hovedsak rettet mot den tverretatlige handlingsplanens prioriterte område, bygg og anlegg. I tillegg har det vært gjennomført en rekke felles aksjoner i serverings- og utelivsbransjen i nesten alle regioner. I flere regioner er det også gjennomført aksjoner innenfor bilpleie (se også kapittel 6), og i Nord-Norge har

partene hatt en særlig innsats mot fiskerinæringen. Kartleggingen viser også eksempler på aksjoner innenfor kontanthandel, steinleggervirksomhet, frisør og skjønnhetspleie.

Omfanget av fellesaksjonene varierer betydelig, fra å være rettet mot en enkelt bedrift til å involvere flere hundre bedrifter. Den største fellesaksjonen omfatter 722 virksomheter i bygg og anleggsbransjen i fylkene Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud. En tilsvarende aksjon er gjennomført i Oslo og omegnskommunene mot 520 virksomheter. Også i øvrige regioner er det gjennomført aksjoner av betydelig omfang.

De fleste aksjonene er bredt orientert og rettet mot mange typer arbeidslivskriminalitet, men hovedvekten av aksjonene søker å avdekke de «typiske» tilfellene som brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, skatte- og avgiftskriminalitet, ulovlig og svart arbeid. Dette gjelder på tvers av bransjer. Innenfor uteliv og servering har aksjonene også hatt til hensikt å avdekke forhold som matsvindel og ulovlig innførsel av matvarer. Det har også vært gjennomført aksjoner som har vært rettet mot mindre vanlige kriminalitetsformer som menneskehandel og kamuflering av straffbare handlinger i legal virksomhet.

Aksjonene har bidratt til å avdekke en rekke lovbrudd, særlig gjelder det brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, skatte- og avgiftskriminalitet, trygdesvindel og bruk av uriktig dokumentasjon. Det oppgis imidlertid også mange eksempler på aksjoner hvor det ikke blir avdekket kriminelle forhold av den type som aksjonene er rettet mot. Oftest gjelder dette matsvindel, menneskehandel og ulovlig og svart arbeid. Samtidig hender det også at aksjoner avdekker kriminelle forhold på andre områder enn forventet. Dette gjelder blant annet på områder som menneskehandel, bruk av uriktig dokumentasjon og kamuflering av straffbare handlinger i legal virksomhet. Kartleggingen viser også eksempler på aksjoner hvor det ikke ble avdekket noen form for kriminelle forhold eller hvor status fremdeles er uavklart.

4.2. Regionale variasjoner

Kartleggingen viser tydelige regionale forskjeller i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Det handler blant annet om i hvilken grad samarbeidet er *formalisert*, f.eks. gjennom skriftlige avtaler og samlokalisering, hvor mange aktører som er involvert i samarbeidet i regionen, hvor lenge samarbeidet har pågått, og intensiteten i samarbeidet (målt f.eks. ved møtefrekvens).

4.2.1. Region Oslo

I Oslo-regionen har en rekke etater samarbeidet tett om bekjempelse av arbeidslivskriminalitet over mange år, med felles aksjoner rettet mot ulike bransjer, blant annet uteliv, bilpleie og bygg og anlegg, og faste møtearenaer. Blant annet har det siden før 2012 vært månedlige møter mellom Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV og Politiet, mellom disse fire og Statens Veivesen og mellom Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV, Politiet, Tolletaten og Mattilsynet. Møtene foregår primært på saksbehandlernivå (operativt), med faste representanter fra de ulike etatene. Møtene har myndighet til å ta beslutninger som er forpliktende for de involverte aktørene på noen områder.

Samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet ble formalisert gjennom en lokal handlingsplan mellom Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten, Politiet, Tolletaten og Kemner i 2014. Avtalen dekker Oslo og deler av region Østfold og Akershus (Asker, Bærum, Follo og nedre Romerike) og er primært rettet mot bygg- og anleggsbransjen. Samarbeidet ble ytterligere formalisert gjennom opprettelsen av en samlokalisert enhet i februar 2015. Det foreligger også tverretatlige samarbeidsavtaler som går lenger tilbake og som involverer andre aktører, blant annet Næringssetaten og Brann- og redningsetaten.

Det har blitt gjennomført flere fellesaksjoner innen bygg- og anleggsbransjen, bilpleie og uteliv/servering, og aksjonene involverer en bred gruppe etater: Mellom fire og syv etater deltar gjerne i planlegging og/eller gjennomføring av aksjonene.

4.2.2. Region Østfold og Akershus

Det tverretatlige samarbeidet i region Østfold og Akershus er tettest og mest utviklet i kommunene som deltar i samarbeidet i Oslo-regionen, dvs. Asker, Bærum, Follo og Nedre Romerike, hvor det er inngått en lokal handlingsplan og opprettet en samlokalisert enhet.

I Østfold er det foreløpig ikke etablert en tilsvarende handlingsplan, men egne samarbeidsavtaler foreligger mellom Arbeidstilsynet og Politiet, og mellom NAV, Skatteetaten og Politiet som også dekker denne delen av regionen. Det er etablert enkelte faste møtearenaer mellom to eller flere parter, primært på operativt nivå, blant annet mellom Arbeidstilsynet, Politi og Mattilsynet. I tillegg har det siden før 2012 blitt avholdt faste årlige og halvårlige møter på ledernivå mellom to eller flere etater, blant annet NAV og Skatteetaten.

Hovedtyngden av fellesaksjonene er gjennomført i Akershus, men det har også vært aksjoner i Østfold med tre eller flere etater involvert. Aksjonene er i hovedsak rettet mot bygg- og anleggsbransjen, men det har også vært noen aksjoner innenfor servering/uteliv.

4.2.3. Region Indre Østland

Grunnet ulik regional inndeling i de samarbeidende etatene, har region Indre Østland etablert en todelt samarbeidsstruktur, i henholdsvis Buskerud (sammen med Vestfold og Telemark i region Sør-Norge) og Hedmark/Oppland. I Buskerud, Vestfold og Telemark ble samarbeidet i 2015 formalisert med en samarbeidsavtale mellom Arbeidstilsynet, NAV, Skatt, Politi og kemner. Det ble samtidig etablert møtearenaer både på operativt nivå og på ledernivå, med faste møtorepresentanter fra de involverte etatene og relativt høy møtefrekvens (månedlig). Beslutninger som tas i møtene er bindende for partene.

I Hedmark og Oppland er samarbeidet mindre formalisert og foregår hovedsakelig gjennom felles aksjoner, primært mellom Arbeidstilsynet, Kemner og Skatteetaten, med støtte fra Politiet ved behov. Det er foreløpig ikke etablert en samarbeidsavtale tilsvarende den i Buskerud, men Arbeidstilsynet har også her egne samarbeidsavtaler med politidistriktene i regionen. Samarbeidet er i utvikling, og det etableres nå månedlige faste møtepunkter for Arbeidstilsynet, Skatteetaten og kemner for å planlegge og følge opp resultater fra felles aksjoner, utveksle tips og informasjon og planlegge andre felles tiltak ut fra behov. Det er et ønske fra NAV Kontroll Øst om å inngå et samarbeid med de øvrige etatene i Hedmark og Oppland, tilsvarende det etaten har i Oslo og Akershus.

Fellesaksjonene som har vært gjennomført i regionen har involvert mellom tre og syv etater, og har i hovedsak vært rettet mot bygg- og anleggsbransjen.

4.2.4. Region Sør-Norge

Det tverretatlige samarbeidet i region Sør-Norge ble i 2015 formalisert med etableringen av to sett av samarbeidsavtaler: en avtale som dekker Agder-fylkene, og en som dekker Telemark, Vestfold og Buskerud. Avtalene er inngått mellom Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV, Politiet og Kemner og er primært rettet mot bygg- og anleggsbransjen. Avtalens formål var å gjøre det samarbeidet som allerede fantes i regionen, tettere. Blant annet har Arbeidstilsynet hatt vedvarende samarbeid med Nav, kemner, kommune, skatt, politi om tilsyn og oppfølging av uteliv i Kristiansand og delvis Skien. Det planlegges å formalisere samarbeidet

ytterligere gjennom opprettelsen av en samlokalisert enhet i Kristiansand, som involverer Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV og Politiet.

Parallelt med avtaleinngåelsen ble det etablert møtearenaer både operativt og på ledernivå både i Agderfylkene og i Buskerud, Telemark og Vestfold. Møtene avholdes ukentlig eller månedlig. I Buskerud, Telemark og Vestfold er det på ledernivå opprettet en felles møtearena for alle tre fylkene, mens møtene på operativt nivå holdes fylkesvis. I Agderfylkene avholdes det ukentlige møter på ledernivå, mens møtevirkosomheten på operativt nivå er noe mindre regelmessig og fastlagt. Det er utnevnt faste representanter fra de fleste etatene, hvorav noen deltar både på ledernivå og operativt nivå.

Det har blitt gjennomført fellesaksjoner i ulike deler av regionen som involverer mellom tre og seks etater. Aksjonene har blitt gjennomført både innen bygg- og anleggsbransjen, bilpleie og uteliv/servering.

4.2.5. Region Vestlandet

De tre vestlandsfylkene som utgjør Region Vestlandet har et omfattende samarbeid mot arbeidslivskriminalitet med to etablerte samlokaliseringer i Bergen og Stavanger og en tredje enhet planlagt i Haugesund. Samarbeidet er imidlertid konsentrert i Rogaland og Hordaland og er betydelig mindre utviklet i Sogn og Fjordane.

I både Hordaland og Rogaland er samarbeidet formalisert i tverretatlige handlingsplaner mellom Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV, Politiet og Kemneren. Handlingsplanene prioriterer særlig bygg- og anleggsbransjen, men retter også oppmerksomheten mot overnatting og servering, renhold og bilpleie.

Parallelt med utarbeidelsene av handlingsplanene er det også etablert møtearenaer både på operativt nivå og ledernivå. Her deltar også Mattilsynet, Tolletaten og byggesaksavdelingene i henholdsvis Stavanger og Bergen. I Hordaland er også skjenkekontrollen med i disse møtene. Møtene på operativt nivå avholdes hver måned i Rogaland og annenhver måned i Hordaland og de fleste etatene har utpekt faste møtedeltagere. Agendaene er omfattende og møtene har myndighet til å ta beslutninger som er bindende for partene på noen områder.

Arbeidstilsynet har spilt en spesielt aktiv rolle i det tverretatlige samarbeidet i Hordaland og Rogaland og oppgis som initiativtaker både til handlingsplaner og møtearenaer. Arbeidstilsynet har også et ønske om å få etablert en tilsvarende tverretatlig møtearena i Sogn og Fjordane hvor også Skatteetaten, NAV og Politiet skal inngå. Dette er ennå ikke blitt realisert.

Fellesaksjoner som er nevnt i kartleggingen dekker bygg- og anleggsbransjen, bilpleie og servering, og involverer mellom to til fem etater.

4.2.6. Region Midt-Norge

Også i Midt-Norge er det geografiske variasjoner internt i regionen, med mye av aktiviteten lagt til i Trondheimsregionen. Her er samarbeidet formalisert gjennom en tverretattlig handlingsplan mellom Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV, Politiet, Tolletaten og Kemner. Handlingsplanen ble inngått første halvdel av 2015, og parallelt med dette ble det etablert møtearenaer både på operativt nivå og ledernivå. På operativt nivå er det etablert en fast arbeidsgruppe med ukentlige møter og faste møtedeltakere fra hver etat, som bidrar til å gi samarbeidet regularitet og en viss intensitet. Gruppen deler tips, planlegger aksjoner og tiltak og følger opp disse. Møtene har myndighet til å ta beslutninger som er bindende for partene på noen områder. På strategisk nivå er møtестrukturen mindre fastlagt, men det avholdes møter ca. hvert halvår som ivaretar den overordnede koordineringen av samarbeidet mellom etatene. Med etableringen av et samlokalisert senter mot arbeidslivskriminalitet i Trondheim vil samarbeidet i Trondheimsregionen formaliseres ytterligere. Fellesaksjonene er primært rettet mot bygg- og anleggsbransjen og involverer mellom fire og seks etater i Trondheimsregionen.

Samarbeidet i andre deler av regionen involverer gjerne færre aktører. I mars 2015 ble det inngått en avtale mellom Arbeidstilsynet og Skatteetaten i kommunene Ørland og Bjugn. Det arbeides også med å formalisere samarbeidet i andre deler av regionen, blant annet i Ålesund.

4.2.7. Region Nord-Norge

I Nord-Norge er samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet mindre formalisert enn i de øvrige regionene. På det tidspunktet spørreundersøkelsen ble gjennomført, forelå det ikke en overordnet samarbeidsavtale i Nord-Norge. Like før sommeren 2016 kom imidlertid en avtale om styrket tverretattlig innsats mot arbeidslivskriminalitet også i Nord-Norge. Det foreligger ikke konkrete planer om samlokalisering i regionen per i dag, og aktørene er opptatt av at samarbeid er viktigere enn samlokalisering. De lange avstandene i regionen med flere geografiske tyngdepunkt kan nok være en viktig årsak til det.

Samarbeidet foregår i hovedsak mellom Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV og Politiet, men involverer også andre aktører som kemner, Tolletaten og

Fiskeridirektoratet. Skatteetaten ser ut til å spille en nøkkelrolle i samarbeidet og oppgis oftest som initiativtaker og koordinator av de tiltakene som er satt i verk.

Samarbeidet er i hovedsak forankret på operativt nivå, gjennom ukentlige møter med relevante aktører og felles aksjoner. I tillegg avholdes det toppleder møter to ganger i året. Det har vært en markert vekst i møteaktiviteten i 2016 med etablering av flere møtearenaer både på landsdelsnivå og mer lokalt (Tromsø-området og Salten).

Fellesaksjonene som har vært gjennomført ser i mindre grad ut til å være preget av hovedprioriteringene i felles tverretatlig handlingsplan, sammenlignet med andre regioner. Det har vært gjennomført aksjoner i en lang rekke bransjer, bl.a. innenfor fiskeri og fiskeforedling, restaurant, frisør, skjønnhetspleie og massasjeinstitutter steinleggervirksomhet og bilpleie.

4.3. Oppsummerende betraktninger

Alt tatt i betraktning, synes det tverretatlige samarbeidet å ha kommet lengst i region Oslo og region Vest, som begge har samlokaliserte enheter. I sistnevnte region er det imidlertid betydelige geografiske forskjeller, der Stavanger og Bergen, har et etablert og formalisert tverretatlig samarbeid, mens det i Sogn og Fjordane er betydelig mindre utviklet. I den andre enden skalaen finner vi region Nord-Norge, hvor samarbeidet synes mindre formalisert og mer saksorientert. Det synes også i mindre grad å være rettet mot nasjonal handlingsplans prioriterte bransje bygg og anlegg. De øvrige regionene befinner seg et sted mellom disse ytterpunktene, men er samtidig kjennetegnet av betydelige geografiske variasjoner. Deler av regionene har utviklet et tett og formalisert tverretatlig samarbeid med flere etater, gjerne knyttet til de store byene, mens andre deler av regionen har et mindre omfattende og formalisert samarbeid.

4.3.1. Ad hoc-basert samarbeid

Samarbeid som skjer fra sak til sak ser ut til å være mindre utbredt enn det mer formaliserte samarbeidet. Bare 6 prosent av respondentene oppgir at samarbeidet med andre etater i all hovedsak er ad hoc-basert, mens 8 prosent svarer at dette gjelder alt samarbeid. 58 prosent oppgir imidlertid å ha *noe* ad hoc-basert samarbeid med andre etater.⁶ Arbeidstilsynet, Politiet og Skatteetaten oppgis

⁶ N=52

oftest som samarbeidspartner. Samtidig svarer et flertall (70 prosent)⁷ at de ikke ønsker å formalisere det samarbeidet som i dag er av mer ad hoc-preget karakter.

Fra kvalitative svar i kartleggingen kommer det fram at det ad hoc-baserte samarbeidet gjerne foregår på operativt/saksbehandler nivå og ofte kan være personavhengig. Respondenter fra flere etater opplyser at de både inviterer til samarbeid og blir invitert til samarbeid av andre. En etat oppgir at de inviterer til samarbeid der det kan være av interesse for andre etater, eller der de selv ser at andre etater sitter på de riktige virkemidlene. En annen nevner at det gjerne dreier seg om samarbeid på spesialområder der andre etater har mer kompetanse.

Samarbeidet dreier seg om i stor grad om sporadiske aksjoner eller kontroller, møter i tilknytning til disse eller sporadisk informasjonsutveksling for eksempel i form av tips. Flere av respondentene oppgir at det ofte er tips som utløser denne typen samarbeid. For eksempel nevner en respondent at det kan komme tips som det må aksjoneres på umiddelbart, på grunn av behov for bevissikring.

4.4. Etatenes vurderinger av det tverretatlige samarbeidet

I tillegg til å kartlegge ulike former for samarbeidstiltak, inneholdt spørreundersøkelsen også en rekke spørsmål om etatenes vurderinger av det samarbeidet som er etablert i de ulike regionene. Hovedresultatene fra denne delen av undersøkelsen presenteres nedenfor.

Vi vil minne om at undersøkelsen bare inneholder svar fra 50 respondenter. Dette betyr at vi med et par unntak bare har valgt å vise aggregerte resultater, uten å bryte ned på etat eller region. Et utvalg på 50 er fortsatt lite og mange av de forskjellene som vises i grafene nedenfor er ikke signifikante i streng statistisk forstand. Resultatene bør derfor tolkes innenfor en betydelig grad av usikkerhet. På den andre siden inneholder undersøkelsen svar fra en betydelig andel av de som er best posisjonert til å ha kunnskap om det tverretatlige samarbeidet på arbeidskriminalitetsområdet i Norge i dag. Undersøkelsen ligner derfor mer på en fulltelling enn en tradisjonell utvalgsundersøkelse.⁸ Vi mener derfor at det er grunnlag for å trekke de konklusjonene som vi gjør i denne delen av kapittelet.

⁷ N=42

⁸ Se mer om det metodiske grunnlaget for undersøkelsen i kapittel 3.

4.4.1. Etatene som informasjonsgivere og informasjonsmottakere

Deling og samordning av informasjon kan sees som en grunnleggende forutsetning for et velfungerende tverretatlig samarbeid. Faktorer som taushetsplikt, manglende tradisjon for å dele informasjon utenfor egen etat eller andre praktiske eller tekniske barrierer kan imidlertid legge begrensninger på hvor mye og hvilken informasjon som deles.

For å få et bilde av hvordan informasjonsutvekslingen fungerer, ba vi respondentene vurdere informasjonstilgangen fra etatene de samarbeider med, og hvilke barrierer som finnes mot fri informasjonsutveksling.

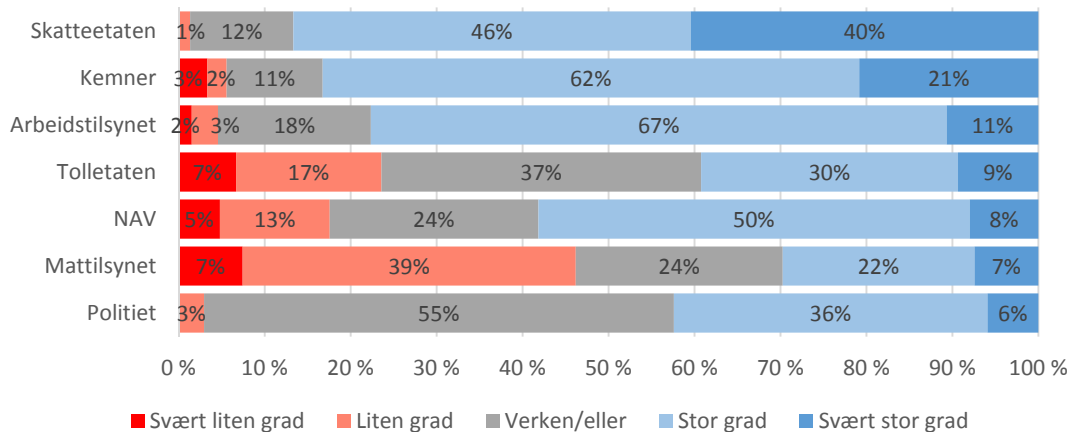
Figur 4.1 og 4.2 viser hvordan etatene samlet sett vurderer de øvrige etatene som informasjonsgivere (listet langs y-aksen). Figur x.1 viser respondentenes gjennomsnittlige svarfordeling på en skala fra 1 til 5 der 1=svært liten grad og 5=svært stor grad. En gjennomsnittsverdi over 3 innebærer at tyngdepunktet i svarfordelingen er på den positive siden, dvs. at det i snitt er flere som er fornøyd enn misfornøyd med informasjonstilgangen. Jo høyere verdi, jo mer positiv er respondentene i sine vurderinger (i gjennomsnitt).

Generelt vurderes de fleste etatene i gjennomsnitt positivt, men rangeringen viser tydelige forskjeller mellom etatene: Skatteetaten og Kemneren vurderes mest positivt som informasjonsgivere, mens Mattilsynet og Tolletaten vurderes mest negativt. Mattilsynet er den eneste etaten som får en gjennomsnittsverdi under 3. Det betyr at respondentene i gjennomsnitt er mer misfornøyd enn fornøyd med informasjonstilgangen fra Mattilsynet. Alle øvrige etater ligger på den «positive» siden av skalaen, og vurderes i gjennomsnitt mer positivt enn negativt av andre etater.



Figur 4.1: I hvor stor grad får dere den informasjonen dere trenger/etterspør fra andre etater i regionen? Gjennomsnittsverdi, skala fra 1–5 (Svært liten grad – Svært stor grad). N=19–41.

Figur x.2 viser den fullstendige prosentfordelingen på dette spørsmålet. Etatene får i varierende grad den informasjonen de trenger eller etterspør fra de andre etatene i regionen. Skatteetaten vurderes mest positivt som informasjonsgiver av de øvrige etatene. Henholdsvis 40 og 46 prosent svarer at de i svært stor grad eller i stor grad får informasjonen de trenger fra Skatteetaten, mens nesten ingen svarer at de ikke får informasjonen de trenger. Derimot oppgir 46 prosent av respondentene at de ikke får den informasjonen de trenger eller etterspør fra Mattilsynet.



Figur 4.2: I hvor stor grad får dere den informasjonen dere trenger/etterspør fra andre etater i regionen? N=19–41⁹

Figur 4.3 viser hvordan Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten vurderer den samlede informasjonstilgangen fra andre etater, målt som gjennomsnittsverdi på

⁹ Merk at antall respondenter som har svart for de ulike etatene (N) varierer.

skala fra 1 til 5.¹⁰ Det er små forskjeller mellom etatene, men Skatteetaten skiller seg ut fra de øvrige tre etatene med en noe mer negativ vurdering. Et interessant funn, med tanke på at Skatteetaten er den etaten som i størst grad deler informasjon som andre etater trenger.



Figur 4.3: I hvor stor grad får dere den informasjonen dere trenger/etterspør fra andre etater i regionen? Gjennomsnittsverdi, skala fra 1–5. Arbeidstilsynet (N=13), NAV (N=3), Politiet (N=24) og Skatteetaten (N=3).¹¹

4.4.2. Hvordan brukes informasjonen?

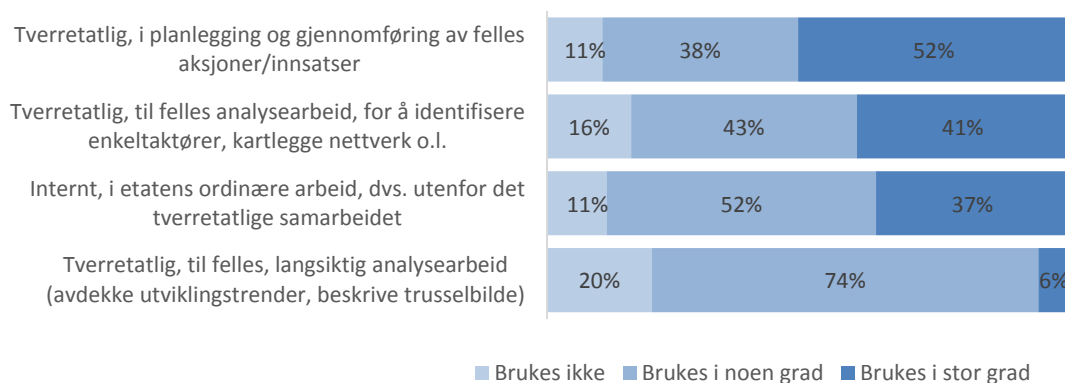
Det er ulike grunner til at etatene har behov for informasjon fra andre etater. Det kan handle om kortsiktig planlegging, f.eks. i forbindelse med aksjoner eller kontroller, eller mer langsiktig analysearbeid. Det kan også være at etater har behov for informasjon til internt bruk, utenfor det tverretatlige samarbeidet.

Figur 4.4 gir en oversikt over hvordan informasjonen som deles mellom etatene, benyttes. Det vanligste er å benytte informasjonen tverretatlig, i planlegging og gjennomføring av felles aksjoner og innsatser. Rundt halvparten (52 %) svarer at informasjonen i stor grad brukes på denne måten. En betydelig del drar også nytte av informasjonen internt i sitt ordinære arbeid, utenfor det tverretatlige samarbeidet. 37 prosent gjør dette i stor grad og 52 prosent i noen grad.

Informasjon fra andre etater ser i minst grad ut til å benyttes til felles, langsiktig analysearbeid, f.eks. for å avdekke utviklingstrender og beskrive trusselbilde. 20 prosent oppgir at det ikke brukes på denne måten i det hele tatt, mens bare 6 prosent svarer at det brukes i stor grad.

¹⁰ Vi har her valgt å bruke gjennomsnittsverdi grunnet svært lav N i enkelte grupper.

¹¹ Merk at resultater for den enkelte etat, som i dette tilfellet, ikke er vektet.



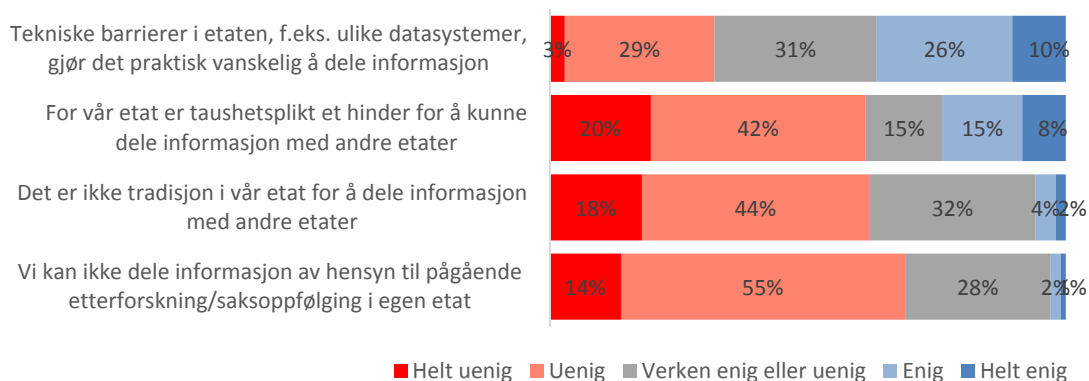
Figur 4.4 Hvordan brukes informasjon som utveksles mellom etatene i regionen? N=45–46.

4.4.3. Barrierer mot informasjonsutveksling

For å avdekke eventuelle årsaker til mangelfull informasjonsutvekslingen mellom etatene, ba vi respondentene ta stilling til fire påstander om hvordan de oppfatter at informasjonsutvekslingen fra egen etat til andre etater fungerer i regionen. Figur x.5 viser at det først og fremst er tekniske barrierer som vanskeliggjør informasjonsdeling, mens andre faktorer som taushetsplikt, pågående etterforskning/saksoppfølging eller manglende «delingskultur» i liten grad oppleves som barrierer.

36 prosent sier seg helt enig eller enig i påstanden om at tekniske barrierer gjør det praktisk vanskelig å dele informasjon, mens eksempelvis 23 prosent vurderer at taushetsplikten som et hinder for deling. Det er for øvrig om lag en like stor andel som er helt uenig eller uenig i påstanden om tekniske barrierer, og som er verken uenig eller enig. Svarfordelingen indikerer at det kan være etatene kan ha ulike erfaringer med datasystemer som gjør tverretatlig kommunikasjon vanskelig.

Mye av oppmerksomheten om informasjonsutveksling mellom etatene har vært rettet mot formelle barrierer som taushetsplikt, men disse resultatene tyder på at utfordringene er av mer praktisk art.



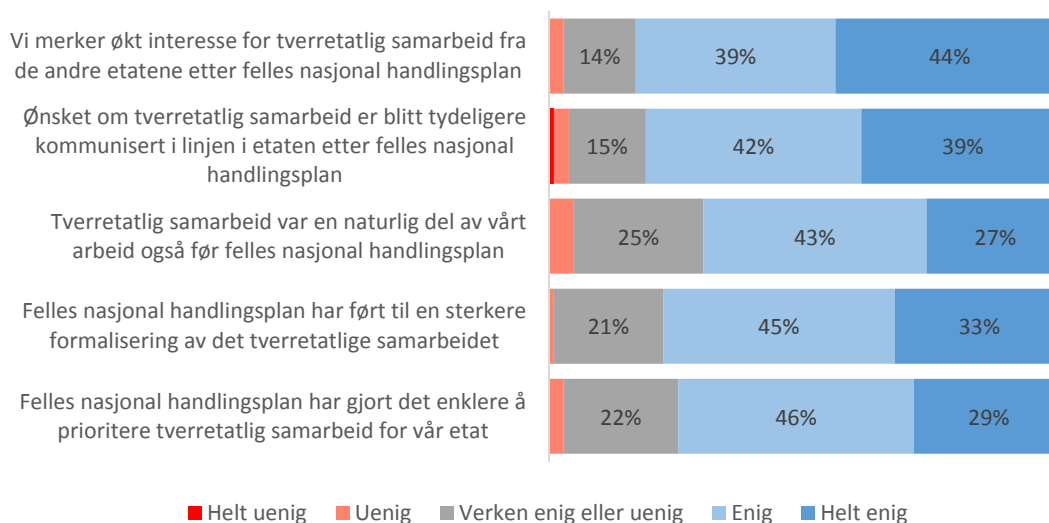
Figur 4.5: Vi ønsker din vurdering av hvordan informasjonsutvekslingen fra din etat til andre etater fungerer i din region. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? N=46.

4.5. Betydningen av felles tverretatlig handlingsplan

For å undersøke hvilken betydning felles nasjonal handlingsplan har hatt på det tverretatlige samarbeidet i regionen, ble informantene bedt om å ta stilling til fem påstander som dreier seg om forholdet mellom det tverretatlige samarbeidet i regionen og felles nasjonal handlingsplan.

Fire av påstander formulerer mulige positive virkninger av felles nasjonal handlingsplan, mens påstanden om at det tverretatlige samarbeidet var en naturlig del av arbeidet også før felles nasjonal handlingsplan, innebærer at felles nasjonal handlingsplan har hatt liten eller ingen betydning.

Figur 4.6 viser at et stort flertall opplever at felles nasjonal handlingsplan har hatt en positiv betydning for samarbeidet lokalt. Mellom 75 og 83 prosent av respondentene er enig eller helt enig i påstandene om handlingsplanens positive betydning, og det er gjennomgående svært få som er uenige i dem. En noe lavere andel oppgir at tverretatlig samarbeid var en naturlig del av etatens arbeid også før felles nasjonal handlingsplan, noe som innebærer at handlingsplanen har hatt mindre betydning.



Figur 4.6: Følgende påstander dreier seg om forholdet mellom det tverretatlige samarbeidet i regionen og felles nasjonal handlingsplan. Hvor enig eller uenig er du i påstandene? N=46

4.6. Vurdering av samarbeidet

Å forene etater med ulike strukturer, kulturer, arbeidsmetoder og mål i et tverretatlig samarbeid kan være en krevende prosess. Et mål med kartleggingen var derfor å belyse ulike sider ved samarbeidet, ved å identifisere utfordringer og peke på faktorer som skaper et velfungerende samarbeid.

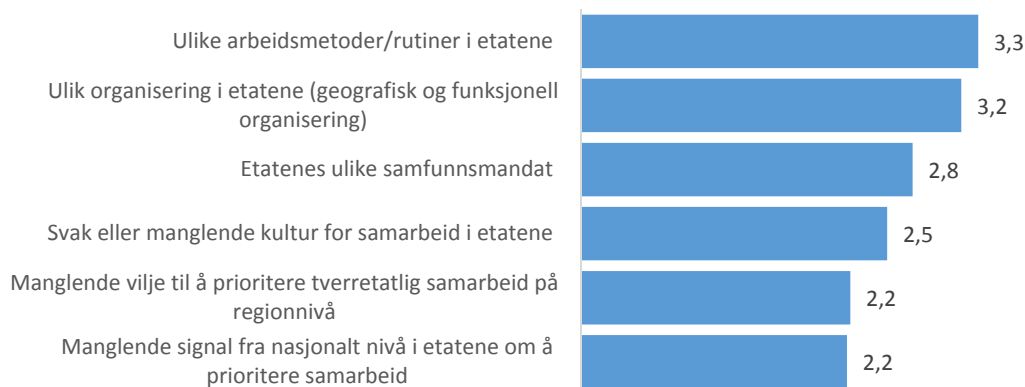
4.6.1. Utfordringer

I intervjuer med regiondirektører i Arbeidstilsynet som ble gjennomført i forkant av undersøkelsen, ble det pekt på visse utfordringer ved det tverretatlige samarbeidet blant annet som følge av etatenes ulike arbeidsmetoder og ulike organisering. I spørreundersøkelsen ble informantene bedt om å vurdere ulike faktorer som kan utgjøre utfordringer for det tverretatlige samarbeidet i deres respektive regioner. Figur x.7 og x.8 gjenspeiler i stor grad det som kom frem i de innledende intervjuene.

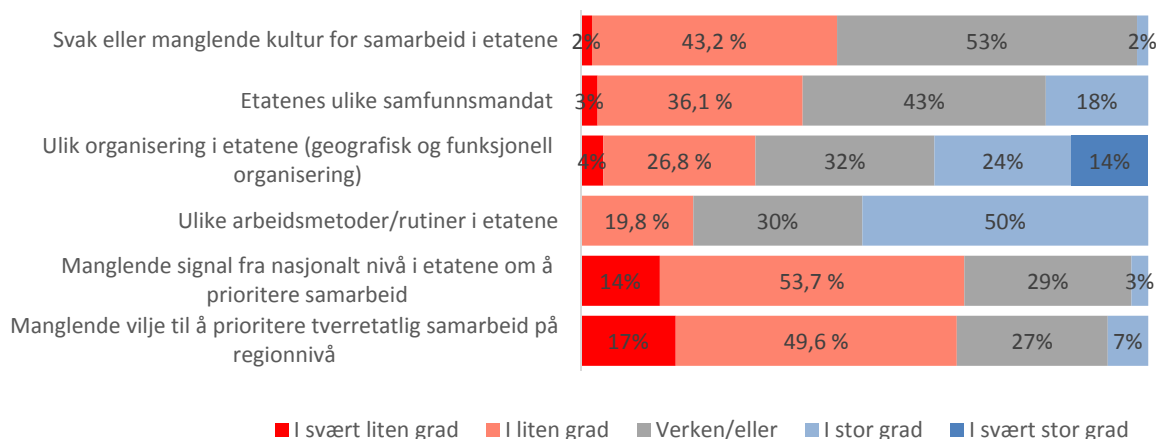
Ulike arbeidsmetoder eller rutiner og ulik organisering oppleves som de største utfordringene for samarbeidet i de respektive regionene. Dette er de eneste faktorene som får en gjennomsnittsverdi over 3, hvilket innebærer at det i snitt er flere som har svart at disse faktorene i svært stor eller stor grad utgjør en utfordring, enn de som har svart at det i liten eller svært liten grad er tilfelle. De øvrige faktorene vurderes som mindre utfordrende. Manglende prioriteringsvilje i

etatene eller manglende signal ovenfra om å prioritere samarbeid vurderes som de minste utfordringene.

Utfordringene er med andre ord først og fremst strukturelle og prosessrelaterte, og handler i mindre grad om etatenes vilje og den overordnede styringen.



Figur 4.7: I hvilken grad mener du følgende faktorer har skapt utfordringer for det tverretatlige samarbeidet i din region? Ta utgangspunkt både i egen etat og aktuelle samarbeidende etater. Gjennomsnittsverdi, skala fra 1–5 (1 svært liten grad – 5 svært stor grad). N=44–45



Figur 4.8: I hvilken grad mener du følgende faktorer har skapt utfordringer for det tverretatlige samarbeidet i din region? Ta utgangspunkt både i egen etat og aktuelle samarbeidende etater. N=44–45

4.6.2. Kjennetegn ved godt samarbeid

God kommunikasjon, felles forståelse og tillit mellom partene er grunnleggende forutsetninger for et godt samarbeid. I et samarbeid mellom etater med ulike myndighetsområder og målstrukturer kan det også være nødvendig å etablere

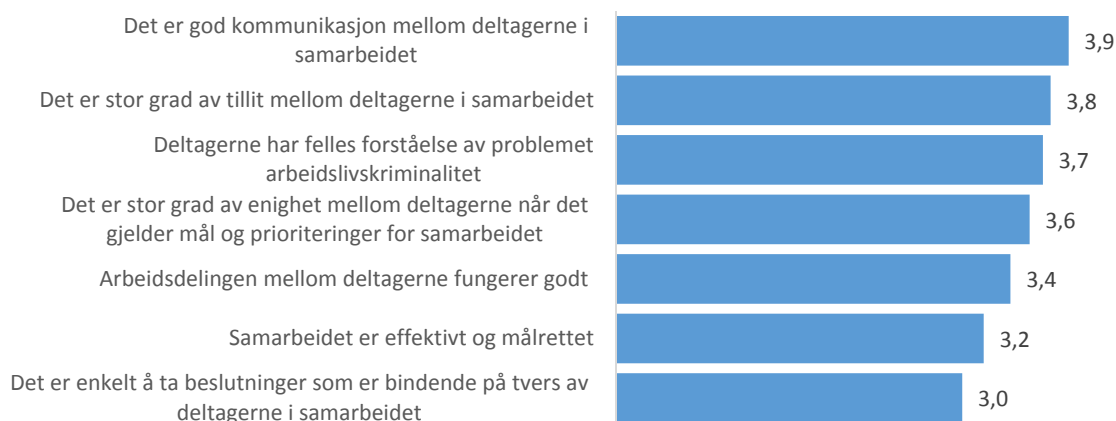
samarbidsorgan med selvstendig myndighet som kan ta beslutninger som er bindende for partene.

Respondentene ble derfor bedt om å ta stilling til ulike påstander som illustrerer kjennetegn ved et velfungerende samarbeid. Figur 4.9 viser respondentens vurderinger, målt i gjennomsnittsverdi, mens figur 4.10 viser den fullstendige prosentfordelingen.

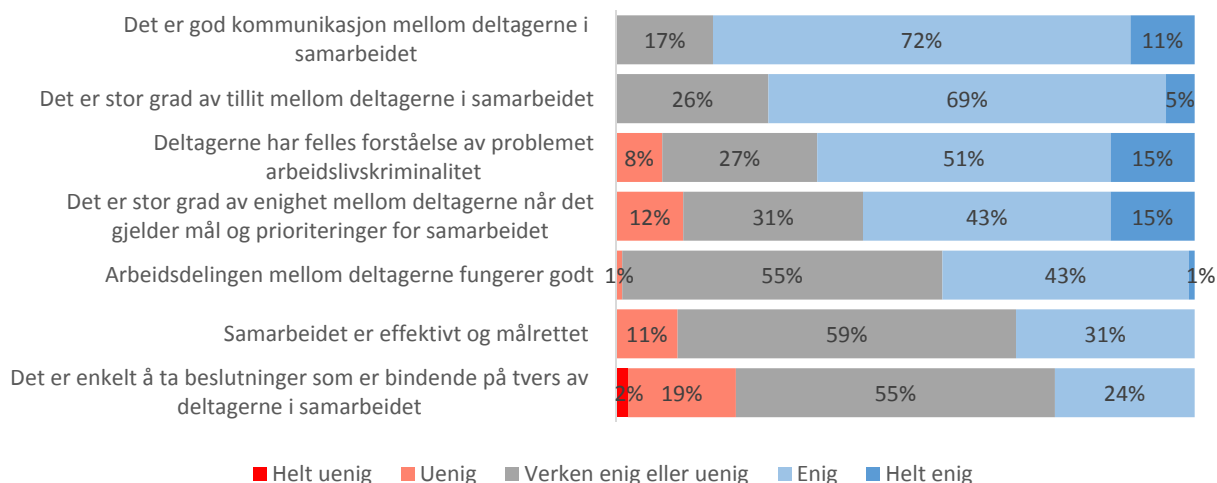
Til tross for utfordringene etatene opplever, viser kartleggingen at etatene i stor grad vurderer de ulike sidene ved samarbeidet som velfungerende. Alle påstandene får høyere gjennomsnittsverdi enn 3.

De grunnleggende forutsetningene som kommunikasjon og tillit mellom deltagerne i samarbeidet, ser i stor grad ut til å være til stede. 83 prosent er helt enig eller enig i at det er god kommunikasjon mellom deltagerne i samarbeidet, mens 74 prosent er enig eller helt enig i at det er stor grad av tillit. Deltagerne opplever også i stor grad at deltagerne har en felles forståelse av problemet arbeidslivskriminalitet.

Partene ser i mindre grad ut til å ha lykkes med å gi samarbeidet en selvstendig beslutningsmyndighet. Påstanden om at det er enkelt å ta beslutninger som er bindende på tvers av partene er det færrest som er enig, og 20 prosent er uenig. Vi ser også at 12 prosent er uenige i at det er stor grad av enighet om mål og prioriteringer mellom deltagerne. De to påstandene kan henge sammen ved at det kan oppleves som vanskelig å ta bindende beslutninger på tvers av etatene dersom deltagerne har ulike mål og prioriteringer for samarbeidet.



Figur 4.9: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet i din region? Gjennomsnittsverdi, skala fra 1–5 (Helt uenig – Helt enig). N=44.



Figur 4.10: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet i din region? Gjennomsnittsverdi, skala fra 1–5 (Helt uenig – Helt enig). N=44.

4.7. Resultater av samarbeidet

Formålet med det tverretatlige samarbeidet, slik det er definert i felles nasjonal handlingsplan, er å bidra til å redusere arbeidsmarkeds kriminaliteten, samtidig som den tverretatlige innsatsen forsterkes slik at etatenes virkemiddelapparat *samlet* gir best mulig effekt. I kartleggingen ønsket vi å se nærmere på hvorvidt samarbeidet har gitt resultater som er i tråd med disse overordnede målsetningene, ved å be respondentene vurdere hvorvidt samarbeidet har bidratt til å avdekke flere kriminelle forhold og til å gi etatene flere og mer effektive virkemidler og sanksjoner.

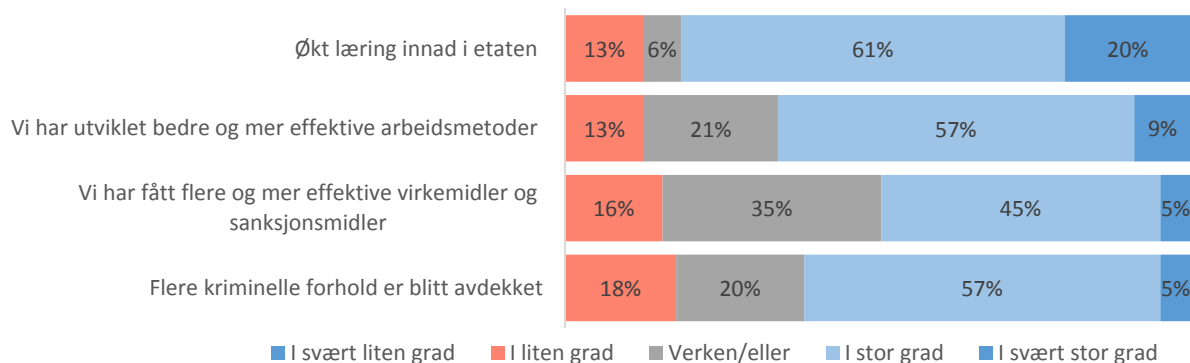
Når etater med ulike kompetanse og ulike arbeidsmetoder arbeider sammen kan det imidlertid oppstå andre positive virkninger som følge av at etatene utveksler kunnskap og lærer av hverandre. Vi ba derfor også respondentene vurdere hvorvidt samarbeidet har bidratt til økt læring innad i etaten og til å utvikle bedre og mer effektive arbeidsmetoder.

Kartleggingen viser at 81 prosent er helt enig eller enig i påstanden om at samarbeidet har gitt resultater som ikke ville blitt oppnådd uten et slikt samarbeid. Figur x.11 og x.12 konkretiserer denne påstanden og viser respondentenes vurdering av noen ønskede og mulige resultater av et tverretatlig samarbeid.

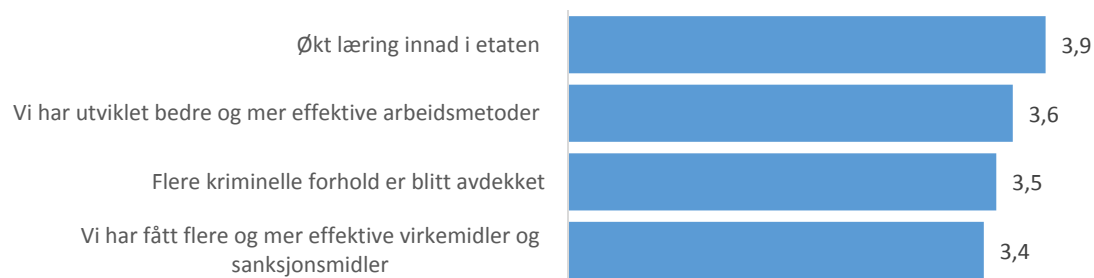
I følge respondentene har samarbeidet i stor grad bidratt positivt på alle disse områdene. Det er en langt større andel som svarer positivt enn negativt på alle alternativene, og ingen har svart i svært liten grad.

Samarbeidet ser først og fremst ut til å ha hatt en læringseffekt. 81 prosent opplever at samarbeidet i stor grad har bidratt til økt læring innad i etaten, mens 66 prosent mener at de har utviklet bedre og mer effektive arbeidsmetoder gjennom samarbeidet. Etter respondentenes oppfatning har samarbeidet også bidratt til resultater som er i tråd med den overordnede målsetningen om å bidra til å redusere arbeidslivskriminalitet. 62 prosent vurderer at samarbeidet i stor eller svært stor grad har bidratt til å avdekke flere kriminelle forhold.

Respondentene opplever i minst grad at de har fått flere og mer effektive virkemidler og sanksjonsmidler. Kanskje er dette et uttrykk for at partene er avhengig av respons og vilje fra øvrige etater til å bidra med sine virkemidler og sanksjoner. Selv om samarbeidet innebærer at etatene samlet sett får et større virkemiddelapparat å spille på, har ikke den enkelte etat fått nye sanksjonsmidler.



Figur 4.11: I hvilken grad har samarbeidet bidratt til følgende: ___? N=44

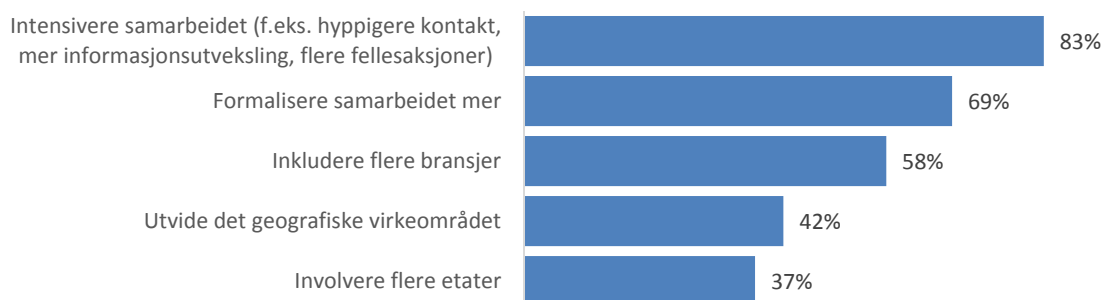


Figur 4.12: I hvilken grad har samarbeidet bidratt til følgende: ___? Gjennomsnittsverdi, skala fra 1–5 (I svært liten grad – I svært stor grad). N=44

4.8. Videre utvikling av samarbeidet

Respondentene ble også bedt om å vurdere hvordan de tror at det tverretatlige samarbeidet vil utvikle seg videre. Det var presisert at det var den kortsiktige utviklingen det skulle settes søkelys på, det vil si den videre utviklingen i 2016.

Tre av alternativene handlet om ulike former for utvidelser, nærmere bestemt utvidelser av det geografiske virkeområdet, inkludering av flere etater og prioritering av flere bransjer. De to andre alternativene handler derimot om dybden i samarbeidet eller hvordan det samarbeides, det vil si mer formalisering og høyere intensitet. Figur x.x viser hvor stor andel av respondentene som har krysset av for de ulike utviklingstrekkene.



Figur 4.13: Hvordan ser du for deg at det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping i din region vil utvikle seg i løpet av 2016? Prosent som har nevnt de ulike alternativene. N=47

Resultatene viser at etatene først og fremst forventer at samarbeidet skal bli mer forpliktende og tett. Flest ser for seg at samarbeidet skal intensiveres, f.eks. gjennom hyppigere kontakt, mer informasjonsutveksling og flere fellesaksjoner. Mange mener også at det vil bli sterkere formalisert. Når det gjelder former for utvidelse er det først og fremst inkludering av flere prioriterte bransjer som trekkes fram.

4.9. Betydningen av samlokalisering

De samlokaliserte enhetene i Bergen, Stavanger og Oslo representerer en særlig formalisert og intensiv form for tverretatlige samarbeid. At det i disse byregionene er blitt etablert slike enheter kan på den ene siden bety at det allerede var utviklet et gunstig samarbeidsklima mellom deltagerne før initiativet til samlokalisering ble tatt. På den andre side har etableringen av slike enheter kanskje gitt andre og mer omfattende erfaringer i disse byregionene enn i regioner uten samlokalisering.

Av disse grunnene vil det være av interesse å se nærmere på i hvor stor grad respondenter fra regioner med samlokalisering vurderer samarbeidet forskjellig fra respondenter i andre regioner. Fordi bare 12 av de 50 respondentene kommer fra regioner med samlokalisering, vil slike sammenligninger imidlertid være beheftet med en betydelig usikkerhet. Vi har derfor valgt å beskrive hovedmønstrene i disse sammenligningene heller enn å rapportere detaljerte forskjeller i form av tabeller og grafer. Generelt er forskjellene i vurderinger i regioner med og uten samlokalisering forholdsvis små.

I utgangspunktet ville det være naturlig å tro at utvekslingen av informasjon vil fungere enklere i samlokaliserte enheter. Generelt ser dette også ut til å være tilfelle. Respondenter fra regioner med samlokalisering er noe mer fornøyd med

tilgangen på informasjon fra de andre etatene, også fra etater som selv ikke er en del av samlokaliseringen.

Når det gjelder hvilke faktorer som står i veien for en effektiv informasjonsutveksling mellom etatene, er det små forskjeller mellom de to gruppene av regioner. Også regionene med samlokaliserte enheter opplever praktiske barrierer i form av ulike datasystemer eller tilsvarende som viktigst. Den eneste markerte forskjellen gjelder betydningen av taushetsplikt. Respondenter fra regioner med samlokalisering opplever i mindre grad enn andre deltagende parter taushetsplikt som en barriere mot effektiv informasjonsutveksling. Dette kan skyldes at det er enklere å avgrense spredningen av informasjon innenfor en slik enhet, enn i et løstere og mindre formalisert samarbeid.

Samlokalisering har en sentral plass i felles nasjonal handlingsplan. Respondenter fra samlokaliserte regioner opplever noe sterkere interesse for tverretatlig samarbeid fra andre etater etter felles nasjonal handlingsplan og mener også at det tverretatlige samarbeidet er blitt tydeligere signalisert i linjen etter at denne planen ble vedtatt. Samtidig er disse respondentene mindre opptatt av den rollen som felles nasjonal handlingsplan har spilt når det gjelder hvor enkelt det oppleves å prioritere det tverretatlige samarbeidet. Dette skyldes trolig at etatene i disse regionene allerede opererer innenfor en struktur hvor det tverretatlige samarbeidet er høyt prioritert.

Når det gjelder hvilke faktorer som har skapt utfordringer for det tverretatlige samarbeidet, er forskjellene mellom de to gruppene svært små. Etatenes ulike samfunnsmandat oppleves som en noe viktigere barriere i regioner med samlokalisering. Det samme gjør, overraskende nok, mangelen på en samarbeidskultur i etatene. En mulig forklaring på hvorfor kulturforskjeller oppleves som en noe større barriere kan være at slike forskjeller kommer tydeligere til syne når partene jobber sammen til daglig i felles lokaler.

Også når det gjelder beskrivelsene av samarbeidet, er forskjellene jevnt over små. På spørsmålet om arbeidsdelingen jevnt over fungerer godt, er respondenter fra regioner med samlokalisering noe mer positive enn de andre respondentene. Derimot er de mindre enig i at det er enighet mellom partene når det gjelder mål og prioriteringer. Det er vanskelig å påpeke hva som er grunnen til dette, men en mulig hypotese er at det tette og intense samarbeidet innenfor en samlokalisert enhet i større grad synliggjør forskjeller i mål og prioriteringer enn i en løstere samarbeidsmodell. Dette samsvarer for så vidt godt men forskjellene i betydningen av kulturforskjeller som vi beskrev i forrige avsnitt.

På spørsmålet om samarbeidet har gitt resultater som ikke kunne blitt oppnådd uten et slikt samarbeid, er respondenter fra regioner med samlokaliseringer marginalt mer positive enn de andre respondentene. De er også noe mer positive til at samarbeidet har gitt økt læring, bedre og mer effektive arbeidsmetoder, virkemidler og sanksjonsmidler og at flere kriminelle forhold totalt sett er blitt avdekket. Samlokalisering kan derfor, samlet sett, se ut til å være en samarbeidsform som gir resultater. Det bør imidlertid understrekes at dette er basert på deltageres egne subjektive vurderinger og ikke objektive resultatmål.

Når det gjelder respondentenes vurderinger av hvordan samarbeidet vil utvikle seg i løpet av 2016, er det ett utviklingstrekk som skiller seg ut; intensiteten i samarbeidet (f.eks. hyppigere kontakt, mer informasjonsutveksling, flere aksjoner). Det er tydelig at respondenter i regioner uten samlokalisering har betydelig større forhåpninger til at samarbeidet vil bli intensivert enn respondenter i regioner med samlokalisering. Dette er forståelig, ettersom potensialet for intensivering er betydelig sterkere i de regionene hvor det ennå ikke er etablert slike enheter.

5. De samlokaliserte enhetene Oslo City, Bergen og Stavanger

Dette kapittelet tar for seg en konkret type samarbeidstiltak, nemlig samlokalisering. Den gir slik innhold til analysemodellens (figur 1.1/2.1) fokus på konkrete tiltak i møtet mellom overordnet strategi, systemets struktur og etatenes særtrekk. Samlokalisering av enheter og personell som arbeider med arbeidslivskriminalitet har vært en av de viktigste tilnærmingene til det å forbedre samarbeid mellom Arbeidstilsynet, Skatteetaten, politiet og NAV. Samlokaliseringsløsninger er delvis etablert og under planlegging også flere andre steder enn de tre som er inkludert som casestudier i denne rapporten. Den følgende framstillingen av de samlokaliserte enhetene i Oslo City, Bergen og Stavanger følger en struktur der vi vektlegger å få fram prosessen fram mot samlokalisering, hvordan samlokaliseringen er organisert og hvilke arbeidsmåter som preger samarbeidet, og ikke minst hvilke utfordringer som informantene peker på for de involverte etatene.

5.1. Oslo City samarbeidet

5.1.1. Planleggings- og startfasen

Det er etablert et samarbeid mellom flere etater, lokalisert i Oslo sentrum. Deltakerne er Skatt Øst, Arbeidstilsynet (Oslo og Indre Østland), NAV Kontroll, Politiet og Oslo Kemnerkontor og Tollvesenet. Dette tiltaket er primært rettet mot bygg og anleggssektoren. I tillegg er det løsere tverretatlig samarbeid i form av felles møteorganer og enkeltaksjoner, rettet mot andre sektorer (bildepleie, restaurant, massasjeinstitutter)

Dette formelle samarbeidet var en videreføring av tidligere, mindre forpliktende samarbeid. Viktigst her er den såkalte eiendomssatsingen rettet mot Bygg- og anleggssektoren i Skatt Øst. Dette ble initiert i 2013, med formål å utnytte potensielle samarbeidsgevinster mellom de ulike enhetene i Skatt Øst. I 2014 ble andre etater – bl.a. Arbeidstilsynet, Oslo Kemnerkontor, NAV Kontroll – invitert inn i samarbeidet. I løpet av 2014 gikk man gjennom hva man kunne samarbeide om og hvordan man kunne sette dem sammen. Dette medførte at da handlingsplanen kom i januar 2015 var mye av forarbeidet gjort. Handlingsplanen bidro med ressurser fra etatene sentralt, en felles forpliktelse og en strategi for arbeidet. Selve handlingsplanen påvirket i liten grad innhold og arbeidsmåte for det lokale

samarbeidet, men bidro primært til å påskynde, tilføre ressurser til og å legitimere arbeidet.

Man var på et tidlig tidspunkt enige om den overordnede organiseringen av arbeidet. Man skulle etablere en koordineringsgruppe som skulle håndtere overordnede spørsmål og legge til rette for det operative arbeidet. Det operative arbeidet ble delt i to; en analysegruppe som skulle samle inn og sammenstille informasjon om aktører og nettverk innen A-Krim, og en «uopatrulje» som skulle være til stede ute på byggeplasser og drive oppsøkende virksomhet. Intensjonen var at Analysegruppen skulle gi oppdrag til «Uopatruljen», med tanke på utdypende innsamling av informasjon om aktuelle objekter. I tillegg kommer personer som skulle jobbe med media og kommunikasjon.

Det var fordel for samarbeidet at man ikke startet på «null» når deltakerne ble samlokalisert. Man hadde etablert en overordnet forståelse både av problemfeltet arbeidslivskriminalitet og av organisering, arbeidsmåte og roller. Dette var et grunnlag for den videre utvikling av samarbeidet. Tidlig i samarbeidet ble det utført en stor aksjon mot aktører innen bygg- og anlegg. Aksjonen bidro til å synliggjøre samarbeidet, og hadde også positive interne effekter blant deltakerne.

I startfasen pekes det på en rekke utfordringer. Flere av intervjuobjektene uttaler at det tar noe tid før man lærer å kjenne hverandres etater, sanksjonsmuligheter og arbeidsmåter. Arbeidstilsynet jobber eksempelvis i nåtid, mens Skatt typisk har et lengre tidsperspektiv. En respondent sier om startfasen: «Mye var ikke på plass i starten, vi hadde et stort handlingsrom. Mye måtte bygges opp fra grunnen av. Vi måtte lære hverandre å kjenne både som etater og som mennesker. Samtidig var det viktig å komme i gang med arbeidet, basert på våre ulike ståsteder.»

Flere peker på at Skatt var dominerende, i og med at samarbeidet var initiert av denne etaten og Skatt er en ressursmessig tung aktør. Samarbeidet beskrives delvis som «skattetungt», hvor Skatt legger premissene og Skatts tankemåte dominerer. Samtidig legges det vekt på at samarbeidet oppleves nyttig og relevant også for de andre etatene, og at balansen mellom etatene har blitt bedre over tid.

5.1.2. Organisering og arbeidsmåte

Et viktig spørsmål ved organisering er arbeidsdeling og samspill mellom koordineringsgruppen og de operative enhetene. I sammensetningen av koordineringsgruppen er det blitt lagt vekt på å finne personer med personalansvar i sine respektive etater, som har myndighet til å stille personellressurser til disposisjon, som kommer i tillegg til de som deltar i selve samlokaliseringen. I og

med at etatene er ulikt organisert, er dette ikke like enkelt å få til i alle etater. I Skatt er dette generelt en utfordring siden flere fagavdelinger er involvert i arbeidet mot A-Krim. For alle etatene gjelder det at man konkurrerer med andre formål og ressurser. Selv om det kan være variasjon over tid og mellom etater, oppleves det ikke som et gjennomgående problem at representantene i koordinatorgruppen ikke klarer å tilføre ressurser fra etatenes «bakland».

Gruppen har jobbet mye med planlegging, strategi og praktisk tilrettelegging for samarbeidet. Et viktig spørsmål har vært hvor mye og på hvilken måte man skulle være koplet til det operative arbeidet i de to gruppene. Vurdert over tid, framstår K-teamet som bedre informert om saker og utfordringer, hvor man bidrar mer aktivt til samordning av arbeidet uten å være direkte involvert i selve det operative arbeidet.

For å få dette til, møter de to koordinatorene for Analyseteamet og Uropatruljen fast i K-teamet. Dette bidrar til en bedre informasjonsutveksling i samarbeidet totalt. Et viktig element i K-teamet samordning er hvordan saker fremmes og behandles. I et møte får man gjerne (av koordinator i Analysegruppen) presentert status for arbeidet med et nettverk eller en gruppe aktører, og et forslag til tiltaksplan. Tiltaksplanen diskuteres, og man tar stilling til hvor mye ressurser som trengs for oppfølging. Ofte er det slik at videre arbeid krever ressurser fra etatens «bakland», dvs. ansatte som i det daglige ikke jobber på Oslo City. Ressursbehovet er typisk beskrevet for de respektive enhetens representant i Koordineringsgruppen på forhånd, slik at disse representantene kan forplikte ressurser på møtet. Ut fra møtet i gruppen legges det en tidsplan. Man har også gjerne en «kick-off», der de som skal jobbe videre med saken, inkludert personer fra «baklandet», deltar.

Over tid har koordineringsgruppen også hatt en viktig rolle som tilrettelegger for de operative gruppene. Dette inkluderer seminarer hvor man har satt søkelyset på kulturforskjeller, avklaring av utfordringer knyttet til informasjonsutveksling og taushetsplikt, samt en del praktisk tilrettelegging.

Analysegruppen ble altså opprettet i starten av 2015. Arbeidet har fra starten av vært rettet inn mot å jobbe mot bakmenn, eller nettverk av aktører som er knyttet sammen. Gruppen jobber med innhenting og systematisering av informasjon om disse. Ut fra den myndighet og virkeområde hver etat har, vil man ha tilgang til utfyllende og supplerende informasjon om hvert nettverk, sammenlignet med en situasjon det hver etat jobbet alene mot disse. Deltakerne i gruppen er mesteparten av tiden på Oslo City. Hver tirsdag har man en statusgjennomgang mht. informasjon og informasjonsbehov hvor hvert nettverk, samt hvordan man jobber med et gitt objekt. Her er det viktig at man får informasjon både fra deltakerne i gruppen, og

informasjon om hva det jobbes med og informasjon stilt til rådighet fra «baklandet» i de respektive etatene.

Analysegruppen koordineres av en person som er ansatt i Skatteetaten. Dette kan sees i lys av at denne gruppen delvis jobber på en måte som Skatteetaten er kjent med, men vekt på innsamling og systematisering av økonomisk informasjon. Det var opprinnelig tenkt at analysegruppen skulle sende bestillinger til uropatroljen for videre oppfølging men dette har i liten grad fungert. I dag kommer bare 10 % av oppdragene fra Uropatroljen fra Analysegruppen. I 2015 jobbet man typisk med små «team» rettet mot hvert nettverk. En ulempe ved dette var at man ble oppfattet at avhengigheten av enkeltpersoner ble for stor, og at man samlet sett hadde for smal kompetansebase rettet mot hvert objekt. I dag jobber i prinsippet alle i gruppen med alle saker, noe som antas å bidra til en større helhet og bredere tilgang på kompetanse i arbeidet.

Uropatroljen koordineres av en person fra Arbeidstilsynet. Dette kan forstås ut fra at gruppen jobber på en måte som ligger nær opp til Arbeidstilsynets arbeidsmåte. Man jobber mer selvstendig enn planlagt, og bygger mer på egne tips enn fra bestillinger fra Analysegruppen. Man bidrar dermed med til et større informasjonstilfang, man kan fange opp nye aktører og nettverk, og kan også utøve enklere sanksjoner.

5.1.3. utfordringer i samarbeidet

På intervjutidspunktet hadde samarbeidet eksistert i litt over et år. I en startfase vil det typisk være noe prøving og feiling, hvor det tar tid til å lære hverandre å kjenne, både etatsmessig og som personer.

Når det gjelder arbeidsdelingen internt i det tverretatlige samarbeidet er det flere aspekter. Et av disse er forholdet mellom koordineringsgruppen og de operative gruppene. Flere peker på at KG er blitt mer «på» over tid og at man i dag har større kunnskap over hvordan det faktisk jobbes operativt. Man søker å sikre bedre samordning ved at koordinator for A og U møter i K. Dette blir jevnt over oppfattet som positivt. I slutten av 2015 valgte K å endre måten A og U ble koordinert på, hvor man gikk fra en situasjon hvor flere personer «ledet» A og U, til å ha en koordinator for hver. Dette ble ikke oppfattet lite positivt av alle, men den nye arbeidsdelingen synes å ha gått seg til.

Det er noen viktige kulturelle forskjeller mellom etatene. En utfordring i starten var at å etablere et felles språk og begrepsapparat. Over tid er det utviklet seg etatsspesifikke betegnelser og begreper, som avspeiler arbeidsmåte og sanksjoner.

Ord som «etterretning», «kontroll» og «forebygging», kan dels ha ulike nyanser og det har tatt tid å jobbe seg fram mot felles betegnelser. Det blir også pekt på at etatene jobber på svært ulike måter. Skatt jobber typisk langsiktig med økonomisk informasjon, mens arbeidstilsynet er mer «der og da». Man er også forskjellige når det gjelder opplevelse av handlingsrom og mulighet for å ta initiativ på lokalt nivå.

Når det gjelder ressurser er det etatene som stiller personell til rådighet for Oslo City. Ut fra problemene innen A-krim i Oslo-området, hadde det sett fra mange av deltakernes side vært ønskelig med en større tilstedeværelse fra Politiet, som er representert med en person i Oslo City. Innsatsen er avhengig både av ressursene som er tilstede i Oslo City og de som trekkes inn fra etatene for øvrig. Det legges stor vekt på å trekke på det såkalte «baklandet» fra etatene, dvs. øvrige ansatte som kan bidra i arbeidet mot A-krim. Man har etablert mekanismer som gjør det mulig å trekke på disse. Her er særlig medlemmene i koordineringsgruppen viktige.

Når det gjelder målsetninger vil hver etat forholde seg til sin egen målstruktur, samtidig som det vil være felles mål knyttet til arbeidet i Oslo City. Flere av intervjuobjektene peker på at det kan være noen dilemmaer her. På den ene siden oppleves arbeidet som godt forankret i ledelsen i de enkelte etatene. Samtidig kan det være noen situasjoner der man opplever motstridende signaler fra linjeleder i forhold til hva som er mest hensiktsmessig ut fra hensynet til samarbeidet. Et annet aspekt er om samarbeidet bidrar til at den enkelte etat bidrar til å nå sine spesifikke målsetninger, og om resultatoppnåelse for den enkelte etat står i forhold til egen ressursinnsats. Her kan det potensielt være en ubalanse, hvis arbeidsmåte og prioriteringer medfører at noen etater kommer bedre ut enn andre. Dette er forhold som er trukket fram og nevnt i intervjuene. På et tidspunkt var det for eksempel en oppfatning av at NAV kontroll fikk lite igjen. Det var lite saker knyttet til trykdesvindler og få NAV-saker i tilsynsaksjoner.

For at samarbeidet skal fungere godt er det viktig med utveksling av informasjon. Samtidig er det regler og prosedyrer for hvor mye informasjon som kan deles med andre etater. Her vil det være rom for tolking og skjønn mht. hvilke situasjoner man kan dele informasjon, og i hvilken form dette kan deles. Man har her fått råd fra blant andre Økokrim i forbindelse med utarbeidelse av en veileder for informasjonsdeling. Det vil være noen gråsoner i forbindelse med informasjonsdeling, men det er ikke noe mønster der en etat fremstår som motvillig er problematisk på dette området. Noen av intervjuobjektene trekker fram at det ville vært en fordel hvis man kunne lagret aktuell informasjon om de aktører og nettverk, og opplever det som lite tilfredsstillende at man ikke har fått dette til.

Flere etater følger en sak og et objekt over tid. Det er her viktig at man er informert om hva som gjøres i andre etater, særlig når det er personer utenfor Oslo City som faktisk utfører arbeidet. Samordning mellom etatene er også viktig når det gjelder valg av virkemidler og tidspunkt for innsats mot nettverk og bakmenn. Det er eksempel på at en etat har iverksatt en aksjon ut fra det som framsto fornuftig for denne etaten isolert sett, men der dette fikk utilsiktede effekter. Når tiltaket ble utført, førte dette til at aktøren avvirket aktiviteten og gjorde seg «usynlig» slik at man ikke kunne følge opp med virkemidler som samlet sett kunne vært mer hensiktsmessige. Det pekes også på noen tekniske utfordringer. Dette inkluderer manglende felles datasystemer med tilhørende felles lagringsplass.

5.1.4. Resultater

I årsrapporten for 2015 er det gjort rede for resultater av samarbeidet. Oslo rapporterer bl.a. om fire store felles aksjoner, kontroll av 110 arbeidsplasser, kontroll av 1500 personer i forbindelse med aksjonsukene. Det er gitt 120 HMS pålegg, gjort 200 bokettersyn og det er avdekket manglende innberetning av 239 millioner inntekt og 61,5 millioner merverdiavgift. 8 personer er bortvist etter politiloven og det er levert 8 anmeldelser. Man anslår at fire kriminelle aktører er satt ut stand til å fortsette sin virksomhet i arbeidsmarkedet.

I rapporten har også de enkelte etatene vurdert effektene for sin etat. Skatt peker på at samarbeidet bidrar til bedre markedsinnsikt og høyere kvalitet på utvalg av kontroll saker. NAV kontroll har ikke avdekket trygdesvindler, men peker på at det kan ha en forebyggende effekt å vise seg på arbeidsplassene. Arbeidstilsynet gjør mange funn i tilsynene. Effekten er størst når utvalget av saker er godt. Oslo Kemnerkontor har fulgt opp manglende innsending av a-meldinger etter byggeplassaksjoner, samt behandlet restanser som er framkommet ved aksjonene. Politiet peker på at samarbeidet gjør det lettere å finne gode saker.

En samlet vurdering er at samarbeidet gir en merverdi. Det er imidlertid vanskelig å måle denne merverdien, da mange av effektene kommer i forbindelse med arbeidet som utføres i etatenes andrelinje. Man opplever også at et synlig tverretatlig samarbeid har en preventiv effekt på arbeidslivskriminalitet.

5.1.5. Sammenfatning

Det aktuelle samarbeidstiltaket må forstås ut fra de særegne premissene i Oslo-området. Viktig her er det store mangfoldet og omfanget av arbeidslivskriminalitet av ulik karakter. Dette har betydning den ressursinnsats som legges til grunn, både på Oslo City og med bidrag fra øvrige ansatte i etatene. Et annet hovedpunkt er at

premissene for samarbeidet i stor grad var lagt før felles handlingsplan kom i januar 2015. Dette var initiert av Skatt øst og hadde fokus på bygg- og anleggssektoren. Gjennom den nasjonale handlingsplanen ble det tilført ressurser og legitimitet til tiltaket som nå ble mer formalisert. At Oslo City samarbeidet har fokus på bygg- og anlegg kan sees i lys av denne forhistorien, samt omfanget av arbeidslivskriminaliteten i sektoren. En implikasjon er at A-Krim i øvrige sektorer håndteres gjennom et løsere samarbeid utenfor Oslo City.

De overordnede rammene for samarbeidet var i stor grad på plass ved starten. Vi har vist hvordan det innenfor dette ble gjort justeringer, knyttet til tilpasninger av de enkelte gruppenes arbeidsmåter og hvordan koordineringen skulle finne sted. Samarbeidet er komplekst i og med at det involverer flere etater med ulike virkemidler, arbeidsmåter, kulturelle trekk og organisatorisk oppbygging. Samtidig kan denne typen av lokalt tverretatlig samarbeid vanskelig ledes gjennom å bruke hierarkiske virkemidler. Det vil fremdeles være rom for justeringer og forbedringer når det gjelder å bygge etablerte mål og systemer for rapportering; bygge kompetanse blant deltakerne; trekke på hverandres kompetanse; samle inn, bearbeide og sammenstille informasjon; prioritering av objekter og saker; og mht. til valg av virkemidler og sanksjoner.

Slik vi vurderer det er det viktig med et langsiktig perspektiv i dette arbeidet. Her er det flere dimensjoner, ikke minst knyttet til problemfeltets omfang og mangfold og evnen til å følge et nettverk over tid med de ressurser og samordning dette krever. Langsiktigheten må også gjelde forholdet mellom etater; det tar tid å utvikle et horisontalt og ikke-hierarkisk samarbeid mellom flere etater. Endelig vil innretning og utfall av tiltaket være avhengig av medarbeidernes kompetanse, som tar tid å utvikle.

5.2. Samarbeidet i Stavanger

5.2.1. Planleggings- og startfase

Samarbeidet i Stavanger startet opp rundt 2008–2009. Foranledningen var de utfordringene man så med EØS-utvidelsen og det åpne arbeidsmarkedet. I Arbeidstilsynet så man potensialet for samarbeid med andre etater når man var ute på tilsyn. Etter hvert kom Politiet mer aktivt med. Fra 2014 ble det en fastere organisering, hvor man hadde en fast tverretatlig gruppe og faste møtetidspunkt. I gruppen deltok både ledere og de som jobbet operativt. Samarbeidet var rettet mot konkrete saker: «Hvilken informasjon har vi om bakmenn og aktører, hvordan kan vi jobbe sammen mot disse?» Samarbeidet var operativt, og det var også mye kontakt

mellom møtene. Det var stor entusiasme i denne fasen og basert på «jammesker». Et intervjuobjekt beskriver at enkeltpersoner så utfordringene, og tok direkte kontakt ved behov. Samtidig var man også bevisst på at etatene var forskjellige på mange måter, noe som la begrensinger på samarbeidet.

Etter at nasjonalt handlingsplan kom i januar 2015 ble samarbeidet ytterligere formalisert. Man fikk tilført ressurser og samarbeidet ble mer forpliktende fra etatene. Den viktigste endringen var at man opprettet en gruppe som skulle jobbe operativt og en ledergruppe. I løpet av det første året tok ledergruppen en aktiv rolle i arbeidet. Dette handlet om strategi, planlegging, praktisk tilrettelegging, håndtering av media og konkrete utfordringer i samarbeidet. Den operative gruppen ble koordinert av Politiets representant. Han hadde lenge vært en viktig drivkraft i arbeidet. Denne personen satt også i ledergruppen.

Handlingsplanen medførte en forsterking av det eksisterende samarbeidet. Det var en fortsettelse på et mer uformelt samarbeid, hvor deltakerne kjente hverandre og man hadde innarbeidede arbeidsmåter. Samtidig som arbeidet ble mer forpliktende, ble også utfordringene mer synlige. Man møter da den formelle organisasjonen, med hierarki og rapporteringslinjer på en annen måte enn tidligere. Mens man tidligere kunne håndtere mye uformelt, ble ledernivået nå mer aktivisert. Spørsmål som hvem skal håndtere saken, hvem har ansvar og hvilke avdelinger er involvert ble mer sentralt.

Man kom tidlig fram til at man ville rette oppmerksomheten mot «bakmenn» og nettverk av personer. For å få dette til opplevde man at man både måtte skaffe seg informasjon og være synlig ute. Dels handler dette om å gi aktørene selv muligheter til å rydde opp, dels om å «ta ut» de som ikke vil innrette seg. Målet om å «ta ut bakmenn» var alt i 2014 etablert som et hovedmål i Stavanger-samarbeidet. Et viktig poeng er at en felles problem- og situasjonsforståelsen er etablert på et tidlig tidspunkt. Man har også klart å etablere gode kontakter i markeder, og Stavanger utmerker seg ved å få inn mye tips.

En side ved dette var taushetsplikten og deling av informasjon mellom etatene.

Etter at samarbeidet ble formalisert, ble det også verre med deling av informasjon. Dette opplevdes som et særlig problem i relasjonen mellom Skatt og de andre etatene. Når man jobber sammen mot et nettverk, pekes det på at der det viktig å få fram så mye informasjon som mulig om dette nettverket innenfor regelverk og taushetsplikt.

De andre opplever at Skatt praktiserte en streng tolkning av reglene om utveksling av informasjon. En måte å tolke dette på er at for «sikkerhets» skyld og for å sikre

seg at man har ryggen fri, er man restriktiv. Man var vant med å jobbe med sakene innenfor en avdeling, og kun å dele informasjon når det er aktuelt med straffesak.

En måte å forklare denne praksisen på er at det tverretatlige samarbeidet er en ny måte å jobbe på. I utgangspunktet jobber man innen sin avdeling. Informasjon kan bare deles hvis det blir tale om en straffesak. I det nye samarbeidet jobbes det på en ny måte. Her er ikke poenget først og fremst å få fram en straffesak, men å få de uønskede nettverkene til å trekke seg ut av Stavangerområdet. Man jobber på en ny måte, og møter utfordringer med dette. Når man jobber utenfor kjente rammer kreves det skjønn, noe som igjen bygger på kompetanse og erfaring. Disse utfordringene oppleves forskjellig i ulike etater. Det er enighet om at et tettere samarbeid også medfører større utfordringer.

5.2.2. Organisering og arbeidsmåte

I Stavanger har man altså hatt en ledergruppe og en operativ gruppe. Medlemmene i ledergruppen beskriver denne som aktiv med tett oppfølging av det operative samarbeidet. Dels har dette sammenheng med at medlemmene er linjeledere for de som er med i det operative samarbeidet, dels at denne måten å jobbe på var bevisst fra starten i 2015. Man ønsket å ha en bevisst styring av det tverretatlige samarbeidet. Man har jobbet med strategi, handlingsplan, evaluering og mot media. Ledergruppen tar også en aktiv rolle når det planlegges større aksjoner. Ledergruppen har vært sentral i å håndtere de utfordringene som har oppstått inkludert spørsmål knyttet til informasjonsdeling og taushetsplikt. Man går som regel ikke inn i de enkelte sakene, men blir informert om disse.

I sammensetningen av ledergruppen er det lagt vekt på at medlemmene skal være linjeledere for deltakerne i det operative samarbeidet. Dette gjør det lettere å styre samarbeidet. Det er også viktig å kunne forplikte ressurser når det trengs folk fra baklandet.

Den operative gruppen er i prinsippet samlokalisert i Arbeidstilsynets lokaler, men i praksis er det det bare Arbeidstilsynets representant som sitter der fast. Gruppen har en arbeidsprosess der et møte hver tirsdag er sentralt. Her utveksles informasjon, man diskuterer utvikling og status siden sist møte, og det planlegges aksjoner. I 2015 hadde man et fast møte hver tirsdag, der alle deltok. Erfaringen var imidlertid at det ble for mye informasjon og møtene ikke ble oppfattet å være effektive nok. Man gjorde da en endring og delte arbeidet i to fra januar 2016 – et skille mellom bygg og anlegg, og andre sektorer. Man har også gått fra en felles koordinator til to koordinatore. Tirsdagsmøtene i dag starter med en felles

gjennomgang for alle sektorer. Deretter deler man opp og avvikler separate møter for de to områdene.

Arbeidsmåten er preget av målet om å slå ut bakmenn, og av kombinasjonen av analyse og oppsøkende virksomhet. Man jobber mot disse objektene «her og nå» heller enn å jobbe tilbakeskuende, som gjerne er tradisjonen hos både Skatt og Politiet. Tankegangen er at man skal jobbe pro-aktivt, ikke gi de aktuelle nettverkene bakmennene «fred». Et fåtall av aktørene man jobber mot kan «lande» på rett side av det som er akseptabelt, men dette vil gjelde en liten andel.

5.2.3. utfordringer

Det tverretatlige samarbeidet har eksistert noen år, selv om det formelle tiltaket som fulgte av nasjonal handlingsplan ble etablert i januar 2015. Pga. at man har jobbet sammen noen år er man blitt godt kjent med arbeidsmåter, virkemidler og kulturer i de respektive etatene. Man har også etablert en måte å jobbe på i tiltaket, som er prøvd ut og justert i en periode på flere år. Her har politiets representant vært en viktig drivkraft.

Det betyr at man har arbeidet seg gjennom startfasen, og håndtert mange av de utfordringene som ligger i et tverrfaglig samarbeid. I denne perioden var samarbeidet i stor grad drevet av entusiasme og delvis gjennom uformelle relasjoner. Etter formaliseringen i 2015, ble samarbeidet styrket og gjort mer forpliktende. Dette bidro til å styrke utfordringene med informasjonsdeling, særlig knyttet til relasjonene mellom Skatt og de andre etatene. Nå var både ambisjonsnivået større, samtidig som det var økt fokus på ansvar og etterlevelse av regelverk (særlig) i Skatteetaten. De andre etatene opplevde Skatt som restriktive på dette området, og dette blir beskrevet som en barriere for samarbeidet. Sett fra Skatteetaten sin side, er det strenge regler for hva man kan dele. Man har taushetsplikt både i forhold til kollegaer i samme etat og overfor andre etater. Så lenge det ikke er tale om straffesak er det problematisk å dele informasjon. Når Skatt har møte med skatteyter er det også problematisk å ta med personer fra andre etater. Samtidig møter man ulike praksiser i de andre etatene. I Arbeidstilsynet er rapportene åpne, som tilsier at man er forsiktig mht. hva man deler av informasjon.

I tillegg til forsiktigheten fra Skatts side, pekes det også på det kan ta for lang tid å få aktuelle informasjon. En informant beskriver en situasjon der man fikk et tips om en aktør. Skatteetaten ble kontaktet for utfyllende informasjon, men det tok for lang tid å få tilbakemelding. Da man fikk informasjon tilbake, var det for seint og den aktuelle aktøren hadde forlatt området. Reaksjonsmønsteret kan ha sammenheng

med Skatteetatens egen satsing på A-krim, der en tipsgruppe har en viktig rolle. Denne satsingen oppleves som positivt, men en utfordring kan være å få arbeidet i denne gruppen til å komme de samarbeidende etatene til gode.

Mot slutten av 2015 ble spørsmålet om informasjonsdeling satt på spissen. Det ble innhentet bistand fra personer i Skatteetaten, og det ble på samme tidspunkt utarbeidet med en veileder for informasjonsdeling. Inntrykket er at deltakerne er mer fornøyde i ettertid av denne dialogen, men det er ulike synspunkter på hvor godt informasjonsdeling fungerer i dag.

Samarbeidet er avhengig av å få tilgang til ressurser også utenom de som til daglig er knyttet til tiltaket. For å kunne trekke på flere folk har man i Politiet holdt kurs som knytter seg til hjemler og metoder i arbeidet med arbeidslivskriminalitet. Man har også tilgang til folk som kan jobbe overtid med saker innen A-krim. I Skatteetaten er det en annen utfordring. Man har flere avdelinger som jobber med dette problemfeltet, og som er viktige samarbeidspartnere for det tverretatlige tiltaket. To av ledergruppen kommer fra Skatt, og disse kan enklere forplikte ressurser i egne avdelinger enn ressurser fra andre avdelinger. Samtidig har Skatt flere delprosjekter innen A-krim, i tillegg til det tverretatlige samarbeidet. Ut fra kompleksiteten i Skatts organisasjon internt møter er utfordringen: Hvem skal bidra til i samarbeidet, fra hvilke avdelinger og hvordan er forholdet mellom linje prosjekt i etaten?

I Stavanger har man et tydelig mål – slå ut bakmenn – samtidig som etatene jobber innenfor egne mål og resultatkrav. Dette er en potensiell spenning som man er oppmerksom på, men det har i liten grad lagt begrensninger på samarbeidet. Imidlertid opplevde man i NAV at satsingen på bygg og anlegg var for «smal» og man fikk lite igjen for dette. Utvidelse av fokus til å gjelde andre bransjer var et resultat av dette initiativet. Et annet aktuelt eksempel er Skatteetatens mål om å drive inn midler som ikke er beskattet. Ved å stoppe arbeidslivskriminalitet kan man hindre ulovlig aktivitet, men dette kan samtidig, isolert sett, bidra til mindre måloppnåelse i Skatt.

Samarbeidet i Stavanger synliggjør også andre utfordringer i forholdet mellom ulike etater, enn det som er knyttet til målsetninger og resultatoppfølging. At dette kommer så tydelig fram i Stavanger har sammenheng med måten man har jobbet på og de stegene man har gått gjennom. Som en konsekvens av å delta i et tverretatlig samarbeid, «møter» man egen etat på ulike måter. Når det gjelder Skatteetaten er det utfordrende hvordan det tverretatlige tiltaket på en god måte skal knyttes til øvrige ressurser i etaten. Man har flere ulike avdelinger som utgjør potensielle ressurser, og en egen satsing på A-krim som organisert i flere

delprosjekter. Utfordringene er knyttet til kompleksiteten, og særlig evnen til å samordne innsats og ressurser uten at det oppstår informasjonsgap, forsinkelser og svekket evne til å etterleve forpliktelser. Når det gjelder Arbeidstilsynet hadde man hatt flere nasjonale satsinger mot sosial dumping. Man hadde imidlertid ikke noen plan eller strategi rettet mot arbeidskriminalitet som sådan da handlingsplanen kom i 2015. Slik dette oppleves i Stavanger, har man bygget opp denne kompetansen lokalt. Utvikling av problemforståelse og kompetanse og initiativet til samarbeid med andre etater ble gjort i Stavanger, uten at man hadde et kompetansemiljø å forholde seg til sentralt i tilsynet. Man oppfattet at man hadde liten støtte på dette i starten, og det var først etter at nasjonalt handlingsplan kom i januar 2015 at det ble startet opp en fagutvikling sentralt i tilsynet. I politiet finner man noe av det samme. Arbeidskriminalitet var ikke etablert som et eget felt eller fagområde i politiet og favner over flere driftsenheter. Slik nøkkelpersonen i Politiet opplevde det var ikke organisasjonsstrukturen tilpasset problemene ute i samfunnet. Tiltaket utfordrer også arbeidsmåtene i Politiet. Tradisjonelt jobber man reaktivt med å etterforske og oppklare lovbrudd. Inkluderer man rettsak vil dette ta tid og ressurser. Man fant at en bedre tilnærming ville være å fange opp de aktuelle aktørene før det ble en stor sak. Dette ville være mer effektiv, og man kunne potensielt stoppe kriminaliteten i en tidlig fase.

5.2.4. Resultater

Samarbeidet i Stavanger rapporterer i 2015 om en stor aksjon, 885 kontrollerte arbeidsplasser, 3.000 kontrollerte personer. 70 personer er bortvist fra landet etter politiloven, 28 personer etter utlendingsloven. Det er levert 10 anmeldelser og 3 bilverksteder er stengt. Man vurderer at 24 kriminelle aktører er satt ut av stand til å fortsette sin virksomhet.

5.2.5. Sammenfatning

Det formelle tiltaket har en forhistorie i et uformelt samarbeid i området. Arbeidstilsynet tok initiativet, men etter hvert kom Politiet sterkt inn. Fra 2014 kom flere etater med og samarbeidet var organisert rundt et fast møte i måneden. I Stavanger var man tidlig ute i å rette innsatsen mot bakmenn og nettverk, og målet om å «slå de ut» ble etablert tidlig. Man jobber i stor grad utadrettet mot aktørene.

Handlingsplanen bidro til å formalisere samarbeidet og å forplikte deltakerne, men hadde liten direkte påvirkning på fokus og arbeidsmåte. Den økte formaliseringen bidro imidlertid til at utfordringene med taushetsplikt og informasjonsdeling ble forsterket

Samarbeidet i Stavanger har gått gjennom ulike faser, og i den forbindelse møter man ulike spenninger og barrierer. For det første har Politiet og Arbeidstilsynet langt på vei vært innovatører når det gjelder A-krim arbeidet i egen etat, og man delvis møtt lite entusiasme og fått liten faglig støtte i løpet av oppbyggingen av samarbeidet. Når det gjelder Skatt, oppleves etaten som restriktiv i tolkingen av regelverk. Samtidig er det en for hver etat en utfordring å få til en god samordning av etatens interne satsing på A-Krim og det aktuelle samarbeidstiltaket. Samarbeidet i Stavanger utmerker seg videre ved en god tilgang på tips fra ulike aktører, hyppig bruk av bortvisning av personer som tiltak. 24 kriminelle aktører er vurdert til å bli satt ut av spill.

5.3. Samarbeidet i Bergen

5.3.1. Planleggings- og oppstartfase

I januar 2014 ble det startet opp et tverretatlig pilotprosjekt i Bergen, med deltakere fra Arbeidstilsynet, Skatteetaten og Bergen kemnerkontor. Bakgrunnen for dette var et initiativ fra regiondirektøren i Arbeidstilsynet. Samarbeidet var begrunnet med henvisning til Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping og for et anstendig arbeidsliv. Siktemålet var å få bedre måloppnåelse innen respektive virkeområder og å bekjempe useriøse aktører. Planleggingsfasen i slutten av 2013 var dominert av initiativtaker, Arbeidstilsynet, og var til dels preget av raske beslutninger og god framdrift. Tidsbruken hadde også noen konsekvenser for målsetninger for, felles forståelse og utforming av prosjektet. Det det tidlig klart at prosjektet bygget på en noe overfladisk forståelse av de oppgaver og aktiviteter som skulle utføres i prosjektet. Prosjektplanen ble ikke utarbeidet før oppstart, medlemmene i prosjektgruppen ble ikke valgt ut fra hensyn til sammensetning og gruppedynamikk, og prosjektet ble startet opp uten at prosjektleder hadde fått opplæring.

Det ble ansatt en person i Arbeidstilsynet som fikk rollen som prosjektleder for det tverr-etatlige prosjektet. Etter oppstart sto prosjektleder sto overfor store oppgaver, og begrenset opplæring bidro til å gjøre håndteringen av disse utfordrende. Innslag av «feil» kompetanse i gruppen, begrenset samhold og tilhørighet, samt delvis uklare roller gjorde at betingelsene for å fungere som et godt team i liten grad var til stede i denne fasen. Prosjektet hadde relativt liten grad av autonomi, og dobbel rapportering og ulikheter i hvordan medlemmene var knyttet til prosjektet medfører viktige utfordringer. I løpet av det første halvåret fikk prosjektleder mer erfaring, viser viste større autoritet og bidro i større grad til å styre gruppen. Utvidelse av gruppen, tilførsel av ny kompetanse og klarere roller

bedret betingelsene for samarbeidet i gruppen. Tiltaket var nytt og bygget i liten grad på etablerte relasjoner mellom partene. I den første fasen var det en del prøving og feiling. En av intervjobjektene beskriver det første året som en prøveperiode. Etter hvert fikk man etablert en fastere struktur og arbeidsmåte.

5.3.2. Organisering og arbeidsmåte

Det operative samarbeidet ble i første fase ledet av en prosjektleder. Etter at handlingsplanen kom i 2015 blir tiltaket omtalt som en samlokalisert enhet, og lederrollen fikk betegnelsen koordinator. Den operative gruppen forholder seg til en tverr-etatlig ledergruppe. Sammenlignet med Oslo og Stavanger kjennetegnes ledergruppen ved at det blir gitt mer autonomi til den operative gruppen, og man er mindre styrende i forhold til denne. Dette gjelder forhold knyttet til å gi retning og fokus på samarbeidet. Det eksemplifiseres også ved at det er koordinator (heller enn ledergruppen) som er nøkkelperson ved kontakt med media, og besøk fra det politiske nivået .

Man har møttes en gang i måneden. Ledergruppen består av flere personer på et relativt høyt nivå i sine respektive organisasjoner som typisk ikke har personalansvar for deltakeren i det operative samarbeidet. Det er noe ulik vurdering av graden av styring fra ledergruppens side. På den ene siden åpnes det for at dette gir fleksibilitet og frihet for de som sitter nærmest A-Krim problemet i etatene. På den andre siden oppleves det at man har for lite styring over forhold som er viktige for de respektive etatene. En av deltakerne oppfatter situasjonen slik at man har gitt «for frie tøyler inne rammen av tradisjonell prosjektskyring», med for liten involvering og dynamikk.

Den operative gruppen og koordinator har altså operert med relativ stor grad av autonomi i dette samarbeidet. Det er etablert en arbeidsprosess for samarbeidet i gruppen. Hver mandag er det møte med utgangspunkt i de tips man har fått inn, som kan ha mange ulike kilder. Koordinator tar en første seleksjon av disse og videresender til andre slik at disse er forberedd til møtet. I det aktuelle møtet blir informasjonen vurdert: Hva er bakgrunnen? Er dette seriøst? Hvilke av etatene er dette aktuelt for? Hvordan kan dette føles opp?

Når det gjelder oppfølging kan dette skje i hver etat eller i et samarbeid mellom etater, med tanke på bruk av sanksjoner fra flere etater. I noen tilfeller vil det også være aktuelt å trekke inn andre etater som Mattilsynet og Statens Vegtilsyn. I det videre arbeidet med sakene, er det et viktig poeng at etatene bygger på ulike prinsipper for arbeidsdeling. De som deltar fra Skatt, utfører informasjonsøk knyttet til en fase i saksbehandlingen, men det videre arbeidet med en sak (eksempel

bokettersyn, fastsetting av merverdiavgift) blir gjort av andre i etaten. I Arbeidstilsynet er det til sammenligning typisk at den som er med i samarbeidet også følger opp saken (eksempel: tilsyn med etterfølgende reaksjon). I tillegg til den nevnte syklusen som starter med tipsmøte hver onsdag har man annenhver onsdag større nettverk og status for disse som tema.

Man er i prinsippet samlokalisert i samme etasje i et bygg i Bergen sentrum. Dette bidrar til en god flyt av informasjon mellom detakerne. Samtidig er det variasjon i hvor mye man faktisk oppholder seg her. Noen av deltakerne sitter delvis i lokalene til egne etater.

I løpet av samarbeidet har man jobbet mer fokusert og målrettet mot A-Krim problemet. Mens man i første rekke jobbet mot bransjer (eksempel: bygg og anlegg), jobbes det nå mer bevisst mot bakmenn og nettverk, som kan opererer på tvers av bransjer. Det medfører at man over tid prøver å identifisere og følge opp aktuelle aktører. Målet er i dag å «ta disse ut», slik at det ikke lengre er aktive inne de respektive markedene. Denne problem- og målforståelsen har vokst fram over tid, og er påvirket både av NK, og SVG.

Siden starten i 2014 er Politiet og NAV kommet med i samarbeidet. I begge disse tilfellene er deltakelsen i stor grad initiert nedenfra heller en fra ledelsen i de respektive organisasjonene. Politiets representant beskriver hvordan han på eget initiativ og inspirert av måten man jobber på i Stavanger fikk en rolle som kontaktperson mot det tverr-etatlige samarbeidet. Det var imidlertid lite ressurser og kontinuitet i dette arbeidet. Etter at Nasjonal handlingsplan kom, ble det tilført ressurser til deltakelse i det tverr-etatlige samarbeidet og man har i dag forpliktet seks personer til dette arbeidet, i tillegg til en påtalejurist som jobbar mykje med A-Krim saker.

At politiet nå deltar aktivt blir oppfattet meget positivt av de andre deltakerne. Man har en viktig sikkerhetsfunksjon når man er ute på oppdrag med de andre etatene. Man får flere «treff» på kriminell når flere jobber sammen, og man kan benytte flere virkemidler i arbeidet.

5.3.3. utfordringer

Selv om det hadde vært noe uformell kontakt mellom etatene tidligere, startet man i stor grad på «scratch» i januar 2014. Man kunne dermed i liten grad trekke på etablerte relasjoner og arbeidsmåter. Selv om tiltaket var forankret i de respektive etatene, var det gjort lite arbeid med startegi og planlegging. Den første fasen var preget av å gjøre seg kjent med hverandre og de respektive etatenes arbeidsmåter,

virkemidler og sanksjoner. Det har vært en utfordring for samarbeidet at etatene har ulikt tidsregime og ulik arbeidsling i måten de jobber med sakene.

Det pekes på at det er utfordringer knyttet til deling av informasjon. Ut fra de regelverk som er gjeldende er Skatt typisk forsiktig med å dele informasjon med de andre etatene. Utfordringene beskrives og fortolkes dels på samme måte som i Stavanger, men problemets omfang og graden av konflikt knyttet til informasjonsdeling framstår som mindre enn i Stavanger.

Nå det gjelder Skatt, peker opplever de andre deltakerne til dels en usikkerhet mht prioritering av saker generert fra samarbeidstiltaket, og i i hvilken grad når man får informasjon tilbake fra denne etaten. Sett fra de andre deltakernes side framstår Skatt delvis som lite oversiktlig og gjennomskiktig.

Gjennom felles handlingsplan og lokale prioriteringer har det blitt tilført ressurser både til samarbeidet direkte, og til arbeidet med A-krim generelt. Her har Politiets deltakelse vært særlig viktig, ved at det tilfører kompetanse og kapasitet til arbeidet mot A-Krim. Samtidig vil det i de enkelte etatene være knappe ressurser, og endringer i bruken av overtid har våren 2016 lagt noen begrensninger på Politiets bidrag. Når det gjelder aktivisering av etatenes bakland, trekkes bidrag fra de ulike etatene i Skatt og påtalejurister i Poliet fram som særlig viktig framover.

Over tid har man i samarbeidet blitt enige om og forpliktet mot å jobbe mot et felles mål; å slå ut bakmennene. Samtidig er man underlagt etatens egne målsetninger og resultatkrav. For deltakerne fra Skatt er dette uproblematisk, i og med at disse primært blir målt på bidrag til selve samarbeidet. Det er også mindre utfordrende da andelen av ressurser til en tverr-etatlige satsingen utgjør en liten andel av Skatts totale innsats mot A-Krim. Kemner og Arbeidstilsynet har derimot separate målsetninger, som deltakelsen må vurderes opp mot.

5.3.4. Resultater

I Hordaland rapporteres det om 7 aksjoner. Det er utført 225 tilsyn der to eller flere etater har deltatt. Det er gitt 618 pålegg, gjort 31 vedtak om stans ved overhengende fare og utført 153 bokettersyn. 18 er bortvist etter utledingsloven og 2 personer bortvist etter politiloven. Det er levert 64 anmeldelser. Man vurderer det slik at 3 kriminelle aktører er satt ut av stand til å fortsette sin virksomhet.

5.3.5. Sammenfatning

Samarbeidet i Bergen må forstås ut fra den sentrale rollen Arbeidstilsynet hadde i den første fasen. Denne etaten har også delvis preget arbeidet gjennom

regiondirektørens rolle i initiativfasen, og at prosjektleder/koordinator er ansatt i Arbeidstilsynet. Etterhvert som Politet er kommet med har denne etaten bidratt med ny kompetanse og tryggere aksjoner. Skatt oppleves å ha en mindre fremtredende rolle, samtidig som man sitter på ressurser og informasjon i baklandet, som trolig har et stort potensiale for samarbeidet.

Over tid har man etablert problemsforståelser, felles mål og arbeidsmåter som legger et godt grunnlag for det videre arbeidet. Det kan ventes en innsats mot en tettere integrasjon mot mellom tiltaket og Skatteetatens øvrige arbeid mot A-Krim, og en justering av ledergruppen mot å ta en mer styrende og aktivt koordinerte rolle i samarbeidet.

6. Samarbeid utenfor samlokalisering – Vaskebjørn, Full Pott og Nord-Norge

De tre følgende casestudiene er gjennomført for å få innblikk i hvordan det tverretatlige samarbeidet fungerer på områder som ikke er omfattet av samlokaliseringens løsninger. Utvalget av case er strategisk, i den forstand at vi ønsket å favne om ulike typer samarbeid, i ulike bransjer og med geografisk differensiering (se også kapittel 3). Det betyr at de tre dybdestudiene som presenteres her, ikke er direkte sammenlignbare i sin form – men at vi har forsøkt å vektlegge sammenlignbare tema i undersøkelsen og fremstillingen av dem. De følgende tre casene skiller seg også fra undersøkelsen av samlokaliseringene, rett og slett fordi vi her snakker om en annen type samarbeid. Siktemålet med kapittelet er slik å gi en kontrast til både breddekartleggingen og casestudiene av samlokaliseringens løsning, rett og slett fordi tverretatlig samarbeid mot arbeidslivskriminalitet favner om mange ulike arbeidsmåter og foregår innenfor flere ulike strukturelle rammeverk, og på ulike steder med ulike utfordringer.

6.1. Vaskebjørn

Prosjekt «Vaskebjørn» er et tverretatlig samarbeidsprosjekt som siktet mot å avdekke ulovlige forhold i bipleiebransjen i Stor-Oslo. Prosjektet skulle opprinnelig gjennomføres i 2011. Imidlertid avdekket gjennomførte kontroller raskt så mange avvik, at prosjektet i realiteten ble videreført helt inn i 2015. Avvikene gjaldt grove overtredelser av flere bestemmelser, blant annet menneskesmugling, ulovlig innvandring, arbeid uten oppholdstillatelse, ulike varianter av overtredelser knyttet til arbeidsmiljø og overtredelser av bestemmelser om bokføring, registrering av opplysninger og annet. Prosjektet var et samarbeid mellom Arbeidstilsynet, Politiet, NAV, Skatteetaten og kemneren, og det ble gjennomført 11 felles kontroller i 2014. I den utvidede perioden innsatsen har pågått, er det gjennomført om lag et hundretalls besøk. Et av de sentrale problemkompleksene i bipleiebransjen har vært bruken av utenlandske arbeidstakere som jobber for svært lav lønn, under uakseptable arbeids- og boforhold, og uten nødvendige tillatelser. Det er slik en viktig grensegang mellom sosial dumping og mer konkret arbeidslivskriminalitet i disse sakene. Et annet aspekt er at kontrollvirksomheten har moderat forebyggende effekt, da det ofte viser seg at både uetisk og ulovlig virksomhet ofte har blitt gjenopptatt relativt kort tid etter at de involverte etatene har gjennomført kontroller.

Et sentralt aspekt ved samarbeidet som har vært konsentrert rundt bilpleiebransjen, er at det har en ganske lang tidshorison – og at denne tidshorisonen reflekterer både omfanget og kompleksiteten i satsingen. I tillegg har det vært jobbet spesifikt mot bilpleiebransjen også i andre deler av landet, slik at den samlede innsatsen på dette feltet er omfattende.

6.1.1. Planlegging: Konsept og gjennomføring

Innsatsen mot bilpleiebransjen har en lengre historie, som en egen tverretattlig satsing helt tilbake til 2011. Bakgrunnen var at enkeltkontroller av ulik art hadde avdekket en serie kritikkverdige og ulovlige forhold ved en del bilpleievirksomheter. Mange av disse virksomhetene drives av folk med utenlandsk bakgrunn, og det forelå konkrete mistanker om sosial dumping på bakgrunn av forholdet mellom prisnivået og selve tjenesten som ble levert, i tillegg til mistanker om og konkrete tilfeller av annen relatert kriminalitet. Arbeidstilsynet og politiet var i begynnelsen de to sentrale partene i dette samarbeidet, der Oslo politidistrikt hadde et særlig ansvar fra politiets side (økokrim, utlendingsenheten og narkotikaavsnittet spilte inn til prosessen). Skatteetaten, kemneren og NAV kom relativt raskt på banen, og etatene jobbet ut fra en forutsetning om at problemene i bilpleiebransjen var sammensatte og gikk på tvers av myndighetsområder. Samtlige etater satte av ressurser til satsingen, først og fremst i form av disponering av personell.

Satsingen ble organisert som et prosjekt med åpen sluttdato. Deltakerne i prosjektets kjernegruppe har vært relativt stabil over tid, noe som ses som en styrke. Gruppen har hatt både faste og varierende møtepunkter, avhengig av intensiteten i arbeidet – blant annet hvor nært forestående konkrete aksjoner har vært. Politiet har vært den førende etaten, sammen med Arbeidstilsynet. Lederansvaret for gruppen har vekslet mellom de to etatene.

Informanter fra flere av de involverte etatene stadfester at de allerede fra begynnelsen var klar over at de ville møte sammensatte kriminalitetsformer i denne bransjen. Et sentralt poeng i planleggingen av satsingen var derfor å ha tilgang til et utvidet spekter av tiltak som kunne settes inn, fra å gjennomføre generelle pedagogiske veiledningstiltak til å føre konkrete straffesaker for retten. For å kunne gjøre dette, var deling av informasjon viktig. Dette gjaldt særlig informasjon om virksomheter der det helt tydelig var innslag av organisert kriminalitet, sosial dumping og konkrete mistanker om at mer eller mindre synlige bakmenn tjente penger på den ulovlige virksomheten. Det er også slik at enkelte av aksjonene antydte at det finnes bakmenn som ikke direkte kunne identifiseres gjennom tilsyn og kontroller, slik at det i realiteten var behov for et utvidet etterforskningsarbeid – noe som i stor grad faller på Politiet.

Flere av informantene påpeker at dette innslaget av organisert kriminalitet er viktig for hvordan samarbeidet ble organisert, særlig sett i sammenheng med at både virksomhetseiere og ansatte i bransjen i hovedsak er enten utenlandske statsborgere eller folk med innvandrerbakgrunn. Arbeidstilsynet har begrenset evne til selv å håndtere lovbrudd ut over brudd på arbeidsmiljøloven, slik at samarbeidet med Politiet (inkludert økokrim og utlendingsenheten) er en nøkkel til å treffe effektive tiltak. Også når Skatteetaten og NAV er inne i bildet er politiets rolle viktig, fordi politiets myndighet gir grunnlag for å treffe sanksjoner med raskere effekt. Saksbehandling i Skatteetaten tar gjennomgående lengre tid og krever mer ressurser, slik at denne tidsfaktoren er en viktig del av samarbeidets funksjon som «uropatrulje». Av disse grunnene har politiet hatt en førende rolle i denne satsingen, selv om etatene har vært formelt sidestilt.

Samarbeidet om bilpleiebransjen utfordrer grensene mellom hva som er et tverretatlig samarbeidsprosjekt, og hva som i større grad må kunne beskrives som samarbeid gjennom varige tverretatlige relasjoner. Selv om det har vært inngått konkrete avtaler om samarbeid i forbindelse med denne satsingen, framhever flere av informantene at kjernen i samarbeidet er det felles etterretningsarbeidet og de felles aksjonene. Der et prosjekt definisjonsmessig har konkrete start og stoppunkt, legger avtalene til rette for større permanens i relasjonene mellom etatene. Denne langsiktigheten har vært viktig for muligheten til å forlenge prosjektet. Oppfølging av spesifikke personer og virksomheter har vist seg å være viktig, og informanter i både politiet og Arbeidstilsynet mener at akkurat dette ser ut til å ha hatt en viss preventiv effekt. Der inspeksjoner i begynnelsen av perioden avdekket kriminelle forhold eller sosial dumping i rundt 90 % av tilfellene, mener enkelte at en nå kan registrere en viss bedring i situasjonen. Det gjelder særlig kritikkverdige arbeids- og boforhold for ansatte, men også andre former for kriminalitet.

6.1.2. Erfaringer med samarbeidet

En av de mer særpregede aspektene ved Vaskebjørn-satsingen, er den sammensatte bruken av sanksjoner. I de mange sakene som har vært behandlet, finnes eksempler på at svært mange ulike tiltak har vært forsøkt benyttet – med varierende resultat. Det gjelder utvisning av utenlandske arbeidere uten arbeids- og oppholdstillatelse, straffesaker, stengning av virksomheter på kort og lengre sikt, veiledning i arbeidsmiljølovgivning, og så videre. Informantene forteller derfor også at juridiske avklaringer har vært svært viktig, og at man har prioritert sanksjoner som raskt setter en stopper for uverdige bo- og arbeidsforhold for arbeidere og tiltak som kan være effektive mot eiere og bakmenn. Balansegangen mellom

kortsiktige og langsiktige tiltak har vært en utfordring, og flere informanter uttrykker at de kortsiktige tiltakene har vært lettest å gjennomføre.

Informantene er stort sett fornøyd med hvordan samarbeidet mellom etatene har fungert, men er mindre fornøyd med resultatene de over tid har oppnådd – eller mer presist hvor mye tid og ressurser som skal til for å oppnå effekt. De fleste mener at etatene til sammen rår over de aller fleste mulige tiltak og sanksjoner, men at det rett og slett er trekk ved bransjen og markedet som gjør jobben vanskelig. I flere sammenhenger understreket informantene skuffelse over at det fortsatt finnes kunder som betaler for denne typen tjenester, der prisnivået i seg selv er en indikasjon på at ting er slik de skal være – altså at prisene for enkelte tjenester er så lave at potensielle kunder åpenbart må forstå at regnestykket ikke stemmer. På grunn av dette har etatene hatt en åpen og inkluderende relasjon til mediene i denne satsingen (blant annet ved at journalister har deltatt på aksjoner), slik at man får kommunisert til omverdenen at det er uakseptabelt å være kunde i virksomheter som underpriser tjenestene de tilbyr.

Informantene beskriver bare i liten grad problemer med informasjonsutveksling i disse satsingene. Et inntrykk er at det har sammenheng med behovet for å skille mellom kortsiktige og langsiktige tiltak, der særlig Skatteetaten og til dels NAV har hatt behov for å føre for- og etterarbeid i en lengre tidshorison enn politiet og Arbeidstilsynet. Det er kanskje slik at vi her snakker om koordinering av tiltak som benyttes parallelt, og ikke en full felles innsats på samme måte som i de samlokaliserte enhetene.

6.1.3. utfordringer

En av de store utfordringene i dette samarbeidet, har vært den sammensatte situasjonen som etatene møter ute i bransjen. Saksbehandling har i mange tilfeller krevd at sakene forfølges i flere etater på en gang, og alle informantene påpeker til en viss grad at dette har vært utfordrende. Dels har dette med mengden av ulike typer lovbrudd og useriøse forhold å gjøre. Den store mengden av dokumentert useriøsitet og kriminalitet fører til stort behov for oppfølging. Likevel er lovbruddene ofte klare og virksomhetene relativt små, slik at det ofte er oppfølgingen av ulovlige arbeidstakere som gjerne har tatt mest tid, gjerne i politiet. Sett fra Skatteetaten, er bildet litt annerledes. Her brukes en god del tid og ressurser innenfor etatens grenser, og det er ikke nødvendigvis etatens representanter i selve prosjektgruppen som har vært involvert i å bygge saker mot de kriminelle aktørene.

Enkelte beskriver innsatsen som er lagt ned overfor bilpleiebransjen som en evig innsats, og mellom de samarbeidende etatene har det vært diskusjoner om virkemiddelapparatet er godt nok tilpasset problemet som skal håndteres. En konklusjon var imidlertid at innenfor de rammene som finnes i lovgiving og definisjon av myndighet, har man hatt tilgang til hele spekteret av tiltak. Enkelte har påpekt at de ofte vurderte politiets sanksjonsmidler som mer treffende enn de andre etatenes sanksjonsmidler – noe som har med typen lovbrudd å gjøre. Politiet har over tid har hatt en svært sentral rolle i dette samarbeidet. Det har ikke bare sammenheng med sanksjonsmidlene som er valgt, men også med det store innslaget av utenlandske statsborgere uten lovlig opphold og arbeidstillatelse.

En informant mener at bilpleiebransjesatsingen, særlig sammen med erfaringer fra bygg- og anleggsbransjen, kanskje er blant de viktigste saksbakgrunnene for den tverretatlige satsingen som kom med regjeringens handlingsplan. Flere informanter mener likevel at bilpleiebransjen er atypisk, i den forstand at de samme aktørene ofte går igjen i sak etter sak og i at utnyttelsen av arbeidskraft har vært spesielt stor. Enkelte av informantene mener at den nåværende dreiningen mot å følge bakmenn på tvers av bransjer i utgangspunktet er en god ide, men at eksempelet med bilpleiebransjen viser at det også i framtiden må gjøres bransjespesifikke satsinger.

I politiet finnes dels en skepsis til om den sterke vektleggingen av tverretatlig samarbeid i kampen mot arbeidslivskriminalitet på et mer generelt plan var en fordel for gruppen som har arbeidet mot bilpleiebransjen. På den ene siden kan et slikt samarbeid gjøre det lettere å få aksept for tverretatlige prioriteringer, men en bekymring er likevel at en for stor standardisering av denne typen samarbeid kunne gjøre innsatsen for generell og ikke spesifikt nok rettet mot konkrete problemområder. Behovet for fleksibilitet og kontinuerlig fokus ble av flere understreket som et av de viktigste hensynene.

6.1.4. Oppsummering

I hovedsak mener de fleste vi har snakket med at samarbeidet rundt bilpleiebransjen har fungert godt. Satsingen har vært organisert som en tverretatlig prosjektgruppe der politiet (og dels Arbeidstilsynet) har vært den førende etaten, mye på grunn av sakenes art. Prosjektet har blitt videreført flere ganger – rett og slett fordi problemene i bilpleiebransjen har vært vedvarende. Flere mener likevel at de nå ser effekter av arbeidet, og da særlig knyttet til de ansattes bo- og arbeidsforhold. Informasjonsdeling er ikke opplevd som et stort problem, og det er aksept for at etatene arbeider ulik og rår over ulike tiltak som virker på ulike måter, med forskjellig tidshorisont. Den utfordringen som informantene først og fremst peker på, er knyttet til selve problemet: arbeidslivskriminaliteten i bilpleiebransjen

har vært omfattende, grov og vedvarende, til tross for gruppens relativt omfattende innsats.

6.2. Full Pott

Samarbeidet «Full pott» var en satsing rettet mot utelivsbransjen i Stor-Oslo i 2015. Til sammen ble det gjennomført 167 kontroller fra politiets side, mens deltakelsen fra andre etater varierte fra kontroll til kontroll. Denne satsingen føyer seg inn i en etter hvert ganske omfattende tradisjon for samarbeid rundt tilsyn og kontroll i utelivsbransjen (Trygstad m.fl. 2014). Det er et gjennomgående trekk ved denne bransjen at flere ulike aktører har myndighets- og kontrollansvar: Kommunene har ansvar for serverings- og skjenkebevilling og kontroll av disse, i tillegg til at kemneren er ansvarlig for skatteinnkreving. På statlig side er aktørene flere: Arbeidstilsynet, Mattilsynet, Skatteetaten, tolletaten og selvsagt politiet. Arbeidstilsynet har over tid gjennomført flere spesifikke innsatser overfor denne bransjen, og utelivsbransjen var et eget satsingsområde i 2015.

Det ser ut til å være en ganske omforent erfaring at organiserte kriminelle miljøer har relativt stort innpass i denne bransjen, dels fordi den korte avstanden mellom kontantstrøm og eier gir store muligheter for manipulasjon. Svart omsetning, uryddige arbeidsforhold og hvitvasking er blant problemene som er tilbakevendende, i tillegg til uryddigheter knyttet til skjenke- og serveringsbevillinger. Når det gjelder skjenkekontroller, viser en SIRUS-rapport at om lag tre fjerdedeler av kommunene engasjerer private selskap til gjennomføring av kontroller og at om lag en tredjedel av kommunene samarbeider med andre kommuner om kontrollene på ulike måter (Skjællåen 2012). Det betyr at i en del saker, vil det være et privat innslag i kontrollsituasjonen som kommer i tillegg til kompleksiteten som allerede finnes i sammensetningen av statlige enheter.

6.2.1. Organisering

Full Pott ble organisert som en tidsavgrenset innsats. Denne innsatsen går likevel inn som del av en større satsing mot arbeidslivskriminalitet i restaurant- og utelivsbransjen, der særlig Arbeidstilsynet og Skatteetaten over tid har samarbeidet om slå ned på useriøs aktivitet. De to etatenes erfaring er at dårlige arbeidsforhold for ansatte (f.eks. knyttet til lønn, arbeidstid og kontrakter) gjerne henger sammen med uryddig og til dels ulovlig økonomi i virksomhetene som kontrolleres (f.eks. svart omsetning, juksing med tappeutstyr og lignende). Det har vært viktig for disse to etatene å trekke veksler på andre etaters kompetanse og myndighetsområde,

særlig Mattilsynet, Tollvesenet og kommunale aktører som kemner og skjenkekontroll. NAV har bare i liten grad vært involvert i denne satsingen.

Samarbeidet har i stor grad vært rettet mot aksjoner og kontrollvirksomhet, og felles møtevirksomhet har vært tett knyttet til planlegging og gjennomføring av disse. Et inntrykk er at de ulike etatene til en viss grad har delt og samordnet planene sine, og at det er disse planene som har vært omdreiningspunktet i samarbeidet. Samtidig er det slik at bestemmelser om skjenkekontroll fra kommunens side gir føringer for antall kontroller, noe de andre partene i samarbeidet har fulgt opp. En hovedregel for kommunale skjenkekontroller, er at alle skjenkesteder skal kontrolleres minst en gang årlig – og at det totale antallet kontroller skal være tre ganger så høyt som antallet bevillinger. Dette gir en frekvens som felles innsats kan knyttes til, og som gir kvantifiserbare måltall til bruk i rapportering og lignende.

Samarbeidet har derfor også variert ganske mye i intensitet og omfang gjennom perioden (året 2015), men der politiet ganske gjennomgående har vært en viktig aktør for koordinering av innsatsen. Sammensetningen av etater i den enkelte kontrollsituasjon har også variert ganske mye, men det er et gjennomgående trekk at politiet, Arbeidstilsynet og skjenkekontrollører har vært involvert i svært mange aksjoner. Skatteetaten har i flere saker vært «koblet på» i etterkant av gjennomførte kontroller, i tilfeller der de andre etatene mente at mer omfattende etterforskning av eventuell økonomisk og skatte-/avgiftskriminalitet var påkrevd.

Det er gjennomgående en oppfatning om at denne typen satsinger bør være tverretatlige, og at de også må omfatte bidrag fra kommunale kontrollinstanser. Satsingen har bygget på etatsvise prioriteringer, og er i mindre grad bygd rundt formaliserte avtaler. Her er det kunnskapen om restaurant- og utelivsbransjen som har stått i sentrum, og alle de involverte etatene har hatt viktige innsikter å dele i den forbindelse. Utvelgelsen av virksomheter for kontroll har dels vært basert på deling av informasjon i felles planleggingsmøter, og dels basert på opplegget med jevnlig skjenkekontroll fra kommunenes side. Det betyr at man har kombinert strategisk utvalg av virksomheter med en mer generell kontrolltilnærming.

6.2.2. Erfaringer med samarbeid

Samarbeidet har vært preget av det relativt sterke fokuset på å gjennomføre kontroller. En informant sa at «...i disse sakene jobber vi sammen, eller det vil si, ofte ved siden av hverandre. Vi har ulike oppgaver, og det er en fordel at de utfyller hverandre.» Det reflekterer at koordineringsbehovet først og fremst har vært knyttet til at man skal delta i og gjennomføre kontroller mot gitte aktører, på

bestemte tidspunkt, heller enn at en i fellesskap har jobbet langsiktig og strategisk mot konkrete aktører i bransjen. Her er det imidlertid noen motstridende inntrykk fra intervjuene med informanter i forskjellige etater, der særlig Skatteetaten, kemneren og Tollvesenet har hatt en litt mer «etterretningspreget» og langsiktig tilnærming.

Samtidig er det også disse etatene som i størst grad har jobbet intensivt med informasjon som er hentet inn gjennom kontrollene. Kontrollvirksomheten har gitt verdifull informasjon til oppfølging av virksomheter og personer, som igjen har vært brukt til mer langsiktig arbeid. Flere av informantene ser den felles kontrollvirksomheten som viktig input til egne interne satsinger og prosesser. Slik har det mer langsiktige arbeidet et preg av at mye arbeid foregår i ettertid. En del informanter pekte også på at det kanskje var her koordineringsbehovet var størst, og det ofte handlet om å dele informasjon som var hentet inn gjennom kontroller.

Det ser ut til å være en ganske gjennomgående oppfatning av at selv om restaurant- og utelivsbransjen er preget av en god del juks og kriminalitet, er kontrollvirksomhet en viktig kilde til mer informasjon. Informasjon og kunnskap om aktører i bransjen står slik i sentrum. I dette samarbeidet rapporterer flere informanter at det er etterarbeidet som er krevende, også når det gjelder informasjonsdeling.

6.2.3. utfordringer

Ingen av informantene rapporter om konkrete samarbeidsvansker, men fra Arbeidstilsynet og politiet sin side ser det ut til å være en oppfatning at de forskjellige etatenes arbeidsmåter i ulik grad er egnet til den typen innsats som Full Pott har generert. Med det menes det at særlig kemneren og Skatteetaten kanskje har litt andre tilnærminger og annet informasjonsbehov enn politiet og Arbeidstilsynet selv har. Det er grunn til å tro at samarbeidet om utelivs- og restaurantbransjen har fungert godt, men også at det har hatt en innretning der selve kontrollene har stått i fokus og derfor gjerne har vært mindre kompliserte når det gjelder samarbeid.

En utfordring som flere informanter peker med Full Pott-samarbeidet, er mulighetene til å gå fra et spesifikt fokus på kontroller til et mer langsiktig og strategisk orientert samarbeid. Med det menes tydeligere innsats for å fjerne enkelte aktører fra markedet, og innsats for å forebygge både motivasjonen for og muligheten til å drive juks. Flere av informantene mente at det her var et stort uutnyttet potensial, for eksempel i samarbeid med næringsmiddelindustrien (f.eks. bryggerier og leverandører av matvarer). Flere var opptatt av at det ville være et

naturlig neste skritt å gå fra et litt overtynnet «uopatruljefokus», til å vektlegge forebyggende og strategiske tiltak.

Informantene i denne studien opplever i det store og hele ikke at informasjonsdeling er et stort problem. Imidlertid er de usikre på om den informasjonen som kommer fram gjennom aksjonene blir utnyttet godt nok. Det virker slik som om informantene savner en mer helhetlig strategi for satsinger i denne bransjen, selv om de også setter pris på fleksibiliteten som det kontrollorienterte fokuset tross alt gir.

Den utfordringen som flest informanter nevner, er derfor knyttet til «markedet». Virksomheter kommer og går i stort tempo, og flere sier de ønsker seg bedre oversikt over hvilke aktører som beveger seg i bakgrunnen. Det er en tilnærming som krever større ressurser, mente flere – i tillegg til andre arbeidsmåter. En informant fra Skatteetaten påpekte at en fare ved den eksisterende måten å jobbe på, var at en kunne bli for opptatt av måltallene: At man prioriterer et stort antall kontroller framfor å gjennomføre mer treffsikre aksjoner.

6.2.4. Oppsummering

Informantene beskriver Full Pott som en vellykket satsing, særlig sett i forhold til antallet kontroller og konkrete effekter av samarbeidet. Samtidig rapporterer flere om at det er vanskelig å tilpasse seg markedet, og at det er et visst behov for mer utfyllende informasjonstilgang og mer langsiktig innsats mot enkelte aktører. Det ser ut til å være en oppfatning at det sterke kontrollfokuset har gitt en ganske stor og nødvendig fleksibilitet, men også at vektleggingen kontroller og tilsyn har vært noe begrensende for treffsikkerheten og evnen til å fjerne enkelte sentrale aktører fra markedet.

6.3. Samarbeid i Nord-Norge

Nord-Norge er en region som på flere måter skiller seg fra områdene i Sør-Norge. Arbeidstilsynets nordligste region favner de tre fylkene Nordland, Troms og Finnmark i tillegg til Svalbard, og spenner dermed over et geografisk område som er svært stort. Skatt Nord's regioninndeling korresponderer geografisk med Arbeidstilsynets, mens Politiets nye distriktsinndeling følger fylkesgrensene. NAV Kontroll Nord har også et ansvarsområde som dekker de tre nordligste fylkene. I tillegg kommer ulike grenseganger som andre etater og kontrollinstanser gjør, enten de er statlige eller kommunale. Et annet – og viktig – poeng, er at arbeidsmarkedet og næringslivet i Nord-Norge har andre karakteristika enn det som er tilfelle i sørlige deler av landet, også om man holder Oslo-området utenfor. Dels

gjelder dette økonomiens størrelse, antallet aktører, kontrolletatenes ansvarsområder, og dels at den nordnorske økonomien preges av næringslivsaktører som skiller seg fra de i Sør-Norge (f.eks. havbruks- og fiskeribransjen, og senere tids utbygging og virksomhet ved Melkeøya). Denne casestudien skiller seg også fra de andre på den måten at den gir et bilde av situasjonen i en region der samlokalisering ikke har vært et alternativ på samme måte som i Oslo, Bergen og Stavanger (og etter hvert Kristiansand og Trondheim). Et grunnleggende utgangspunkt for beskrivelsene som følger, er den generelle oppfatning blant informantene om at samarbeid mellom etatene ikke i seg er noe nytt – men at det har fått større oppmerksomhet den siste tiden.

6.3.1. Organisering av samarbeid

Inntrykket at samarbeidet mellom de fire etatene vi fokuserer på – tross utfordringer med avstand – stort sett fungerer ganske godt. Det er også slik at denne case-studien i utgangspunktet bekrefter inntrykket fra breddeundersøkelsen. Samarbeidet mellom de ulike aktørene i Nord-Norge lar seg vanskelig kategorisere i et konkret prosessperspektiv slik vi kan gjøre for de samlokaliserte enhetene og delvis for casene Full Pott og Vaskebjørn. De fleste informantene gir uttrykk for at samarbeid er både vanlig og nødvendig for å kunne gjennomføre etatenes ulike oppgaver, og at den samlede innsatsen er minst like viktig som det den enkelte etat på egen hånd kan gjøre. Samtidig påpeker også informantene på at særegenhetene ved landsdelens geografi og økonomi har konsekvenser for samarbeidet. Inntrykket er at Arbeidstilsynet, Skatteetaten og politiet er mer sentrale i eksisterende samarbeidskonstellasjoner enn NAV.

De sentrale elementene i samarbeidet i Nord-Norge er ulike former for avtaler mellom etatene, ulike typer møtevirksomhet, felles tiltak og aksjoner, informasjonsutveksling, og de etatsvise prioriteringene knyttet til samarbeid. Et sentralt punkt i denne sammenheng er om den forsterkede nasjonale innsatsen for økt samarbeid mellom de statlige etatene også har påvirkning på samarbeid i Nord-Norge. Det finnes også nasjonale samarbeidsinnsatser som er spesielt relevante for regionen, for eksempel Fiskeriforvaltningens analysenettverk (FFA). På direktoratsnivå inkluderer dette samarbeidet Arbeidstilsynet, Fiskeridirektoratet, Kystvakten, Kystverket, politiet, Tollvesenet og Skatteetaten. Dette er en ordning som reflekterer et tverretatlig behov for informasjon og kunnskap om bransjer, næringer og aktører.

Det har i lengre tid eksistert ulike typer intensjons- og samarbeidsavtaler, både mellom statlige etater og mellom statlige og kommunale aktører (særlig kemner). Våren 2016 ble det inngått en ny, mer omfattende og formalisert samarbeidsavtale

mellom Skatteetaten, politiet, NAV og Arbeidstilsynet i regionen. Denne avtalen skal bidra til å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, og er en direkte konsekvens av den overordnede satsingen på tverretatlig samarbeid som et virkemiddel i kampen mot arbeidslivskriminalitet.

Disse avtalene er av ulik art og innebærer ulike typer forpliktelser for de involverte aktørene. Det er særlig deling av informasjon og engasjement i felles satsinger som berøres. I praksis forplikter etatene seg til å stille i felles møter, planleggingsvirksomhet, gjennomføring av aksjoner og en del etterarbeid som skal reflektere den nasjonale handlingsplanens innretning. På den måten fungerer avtalene som en signalisering av at tverretatlig samarbeid skal prioriteres hos den enkelte etat i regionen: det er en strategisk framheving av konkrete valg for virksomhetenes aktivitet. Samtidig sier en del av informantene også at samarbeid gjør etatenes «hjemmeoppgaver» lettere, særlig der ny informasjon og utvidede sanksjonsmuligheter kommer på banen. Enkelte av informantene mener at nettopp tilgjengeligheten på flere handlingsalternativer er den største fordelen med tverretatlig samarbeid, og at avtalene generelt gjør dette lettere.

Møter er derfor en annen viktig del av det tverretatlige samarbeidet i Nord-Norge. De fleste opplyser at møtepunktene mellom de statlige etatene er relativt hyppige, ofte ukentlige. Møtene opptrer hyppigere på operativt nivå enn på det strategiske nivået, og er tett knyttet til konkrete saker, satsinger, og felles aksjoner. Informantene opplever møtene som viktige, ikke minst i forbindelse med at en forsøker å jobbe strategisk og langsiktig for å hindre at aktører etablerer eller viderefører ulovlig aktivitet. I deler av regionen har denne typen fokus vært spesifikt rettet mot enkeltaktører, for eksempel innen fiskeoppdrett og steinlegging. Ellers påpeker enkelte informanter at en gjenvendende problematikk er uordnede ansettelsesforhold, svart betaling og lite tilfredsstillende arbeidsforhold. I den forbindelse påpekte en informant at det ofte ikke var snakk om kriminelle aktører som kan «tas ut» gjennom strategiske samarbeid og etterretning, men at vanlig tilsyns- og kontrollvirksomhet også er velegnet til å kontrollere det en informant kalt for en «... viss kultur for å gjøre ting i enkleste laget» (i arbeidsmarkedet). Felles møter er også en god måte å planlegge mer pedagogiske tiltak på, mente flere. Dette gjelder særlig der virksomheter har flere utfordringer, og det er kompetanse som står i veien for å drive lovlig.

Fram til nå har det i begrenset grad vært satt av egne ressurser til tverretatlige samarbeidstiltak. Det vil si at samarbeid har vært inkludert i den ordinære aktiviteten, og at en først og fremst har sett det som en del av denne. Ingen av informantene oppgir at de har opplevd større problemer med å delta i samarbeid på grunn av ressursituasjonen, men understreker likevel at samarbeid tross alt

generer en del ekstra arbeid. Det er klare forventninger om at den nye samarbeidsavtalen som ble undertegnet i juni 2016 mellom Arbeidstilsynet, Skatteetaten, Politiet, NAV og Fiskeridirektoratet skal være viktig for enda bedre samarbeid i årene som kommer.

6.3.2. utfordringer

Hovedinntrykket fra informantene i Nord-Norge er at samarbeid har vært orientert rundt behovet for felles tiltak, mer enn å etablere fellesløsninger i seg selv: Samarbeid ses som et redskap for å kunne utføre nødvendige etatsvise oppgaver, og for å nå overordnede målsettinger om å redusere innslaget av arbeidslivskriminalitet generelt. Dybdestudien indikerer at det er litt ulike oppfatninger om hvem som har vært drivende aktører i samarbeidet i Nord-Norge. En hypotese er at dette henger sammen med en relativt praktisk orientert tilnærming. Det vil si at de praktiske løsningene har stått i fokus. Noen opplever samarbeidsformene i Nord-Norge som «svært lokale» på den måten at den helt konkrete kunnskapen om lokale utfordringer av og til er vanskelig å få til, rett og slett fordi det ikke alltid er sammenfall mellom etatenes tilstedeværelse, lokalkunnskap og virksomhetene som er gjenstand for oppmerksomhet, særlig utenfor byene i regionen. Arbeidstilsynets kontorstruktur bøter delvis på dette, og en del informanter mener at særlig politiet gjerne kan ha lokalkunnskap som de andre etatene oppfatter som nyttig.

Et annet aspekt, er at enkelte av informantene opplever at de nasjonale tiltakene for tverretattlig samarbeid ikke alltid reflekterer de lokale behovene i regionen. En informant med operativt ansvar gikk langt i å antyde at føringene og strategiene som er etablert på sentralt hold, først og fremst var tilpasset storbyene og arbeidsmarkedet i Sør-Norge.

Samtidig er det på det rene at en del av problemstillingene som oppleves i for eksempel fiskeribransjen i Nord-Norge, ligner ganske mye på problemstillingene som man ser i bilpleiebransjen i Oslo-området. Internasjonaliseringen av arbeidsmarkedet og sosial dumping er også et problem i Nord-Norge. Det gjelder særlig bruk av utenlandsk arbeidskraft, der arbeids- og boforhold ikke står i samsvar med gjeldende retningslinjer. Et særtrekk ved fiskeri og havbruk, er imidlertid at mye av arbeidet allerede i utgangspunktet innebærer relativt høy risiko sammenlignet med andre bransjer. Særlig Arbeidstilsynet påpeker at dette er utfordrende, fordi en her møter en sammensatt problematikk der utilstrekkelig sikkerhet møter ulovlig aktivitet.

Det er også forskjell på hvordan enkelte av de med operative erfaringer vurderer tverretatlig samarbeid. Enkelte har forventninger om at de nye avtalene skal gi langt tettere samarbeid, og at dette vil være en fordel så lenge ikke samlokalisering er et konkret alternativ for å fremme tverretatlig samarbeid. De fleste informantene mener at en eventuell samlokalisering måtte hatt et regionalt fokus, og ikke vært orientert rundt lokalt næringsliv – kanskje med unntak av Tromsø og Bodø.

En utfordring som også har vært til stede i Nord-Norge, er avveiningene knyttet til hvilke myndigheter som skal «eie en sak» der det finnes flere muligheter. Dette har tre aspekter: Det ene gjelder det praktiske ved å løfte saker tilbake fra samarbeid og inn i egen linje. Den andre er knyttet til det å kjenne sine samarbeidspartnere godt, og ha innsikt i arbeidsmåtene og saksgangen hos disse. Det er særlig i relasjonen mellom Arbeidstilsynet og Skatteetaten at dette har vært et tema. Dette ser ut til å handle om at tidsperspektivet i en saksgang er ulikt, og at det av og til er diskusjon om hvilke sanksjonsmuligheter som er de best egnede i den enkelte sak. Det tredje aspektet angår nettopp valg av «spor» for saksbehandlingen – hvorvidt saker skal overlates til rettssystemet, eller om de skal følge de såkalte «forvaltningssporet» med sanksjoner som etatene selv rår over.

Til slutt er det viktig å framheve et element som de fleste informantene på en eller annen måte påpekte på spørsmål om utfordringer i samarbeidsrelasjonene i Nord-Norge: Geografisk avstand, med reisetid, tilgjengelighet og mulighet for å handle raskt. Det virker som om det er en ganske omforent bekymring. Samtidig er det verdt å merke seg at alle de involverte etatene har tilstedeværelse ved flere lokaliteter, slik at det enkelte sammenhenger er mer fornuftig å snakke om kommunegrenser eller fylkeskommuner som grenser for felles aktivitet framfor regionen som helhet.

6.3.3. Sammenfatning

Nord-Norge har enkelte utfordringer som er spesifikke for denne regionen. Disse er knyttet til de store avstandene i regionen, og til bransjespesifikke utfordringer (særlig fiskeri, fiskeforedling og havbruk). Det er også slik at det tverretatlige samarbeidet i regionen er i sterk utvikling, og mange rapporterer om forventninger til den nye samarbeidsavtalen som kom våren 2016. Et synspunkt som går igjen er da også at selv om aktørene ser klare behov standardisering og satsing på tverretatlig samarbeid, er det behov for å holde på en viss fleksibilitet i dette samarbeidet – ikke minst på grunn av de geografiske utfordringene. Informasjonsutveksling og gode kommunikasjonsrutiner er også sentrale punkt for forbedring for mange av informantene, til tross for at de ikke opplyser å ha spesielt store vanskeligheter med å få fatt i nødvendig informasjon fra andre statlige etater.

7. Konklusjoner og anbefalinger

I dette kapittelet vender vi tilbake til prosjektets problemstillinger, og drøfter disse i lys av rammemodellen som er lagt til grunn for analysene. Denne rammemodellen tar utgangspunkt i at *regjeringens strategi* uttrykker den sentrale politikken på området, og at *den felles tverretatlige handlingsplanen* (en fortolkning av ønsket politikk) og *de offentlige organisasjonene* (etablert struktur) som er involvert danner premissene for samarbeidet. Dertil kommer *trekk ved etatene* (eksisterende regulative og kulturelle særtrekk). De tre neste elementene i rammemodellen kan ses som en effektkjede, der *samarbeidstiltakene* (samlokalisering, spesielle satsinger, informasjonsutveksling, osv.) markerer de konkrete handlingene som iverksettes for å forbedre samarbeidet. Dette har et sett *utfall* – definert som konsekvensene av gjennomførte tiltak (hvorvidt det samarbeides mer, bedre, annerledes). Til slutt finnes det eventuelle *effekter* av samarbeidet, altså hvorvidt samarbeidstiltak har konsekvenser for måloppnåelse (i stort spørsmålet om omfanget av arbeidslivskriminalitet reduseres). De tre problemstillingene som ble lagt til grunn for undersøkelsene var *a) hvilke tiltak og virkemidler som finnes på ulike nivå, b) hvordan samarbeidet fungerer, og c) hvordan den tverretatlige informasjonsutvekslingen foregår.*

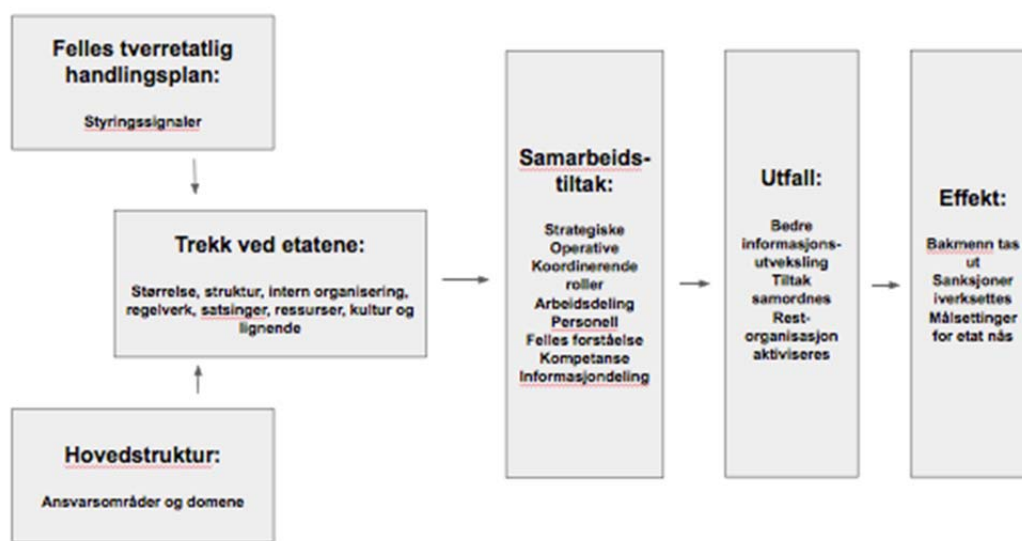
I dette kapittelet gjør vi først rede for de viktigste funnene. Vi har lagt vekt på å få fram det helhetlige bildet. Deretter følger en diskusjon av utfordringer med informasjonsdeling og kommunikasjon, før vi til slutt i kapittelet presenterer våre anbefalinger.

7.1. Konklusjoner

Kartleggingen og evalueringen har tatt utgangspunkt i tre sentrale problemstillinger:

1. Hvilke tiltak og virkemidler for samarbeid mellom statlige etater finnes i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet?
2. Hvordan fungerer dette samarbeidet, særlig på lokalt og regionalt nivå?
3. Hvordan fungerer det tverretatlige samarbeidet om informasjonsutveksling?

Vi har lagt til grunn at arbeidslivskriminalitet kan ses som et typisk gjenstridig problem, og at samarbeid – eller koordinering – på tvers av etat og nivå er nødvendig for tilstrekkelig håndtering av utfordringene som arbeidslivskriminalitet gir. Til grunnlag for analysene ligger en rammemodell som kort fortalt er en grunnleggende beskrivelse av feltet og styringslinjene som er undersøkt. Den ser slik ut:



Figur 7.1. Rammemodell: Grunnleggende antakelser om sammenhenger

Vi vil trekke fram følgende hovedpunkter og konklusjoner:

1. *Tverretatlig samarbeid i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet har sin bakgrunn i at problemet berører, eller «treffer», flere etater. De enkelte kriminalitetsformene kommer inn under flere etaters myndighetsområder. I tillegg vil det være sammenheng mellom ulike former for arbeidslivskriminalitet (og annen kriminalitet). Dette medfører at statens primærorganisering i separate etater og enheter ikke er tilpasset utviklingen i kriminalitetsbildet: *Organisasjonsstrukturen er ikke tilpasset problemstrukturen*. Det er en gjensidig avhengighet mellom de aktuelle etatene, og i denne gjensidigheten finnes det et potensiale for gevinster av tverretatlige samarbeidstiltak som bøter på forholdet mellom organisering og problem.*
2. *Det tverretatlige samarbeidet er nytt og i begrenset grad institusjonalisert i rutiner, arbeidsmåter og kultur for samarbeid i etatene. Et viktig poeng er at tiltakene er «nye» langs flere dimensjoner: Arbeidslivskriminalitet er først nylig blitt anerkjent og beskrevet som et tverretatlig problemfelt. Å jobbe tett sammen med andre etater på strategisk og operativt nivå er generelt en ny og uvant måte å organisere seg på. Regjeringens strategi og den felles tverretatlige handlingsplanen ble iverksatt fra 2015, de lokale samarbeidstiltakene er blitt formalisert i 2014 og 2015. Man er dermed i en tidlig fase i et samarbeid, med de utfordringer dette medfører.*
3. *Samarbeidet kan handle om deling av informasjon om aktører og problemer, om felles arbeidsprosesser mellom deltakende etater, etablering av nye møteplasser,*

økt forståelse og kunnskap om problemet, og bedre samordning i bruk av sanksjoner og tiltak. Det er en utbredt oppfatning at denne typen tiltak kan bidra til å redusere omfanget av arbeidslivskriminalitet, og samtidig at tverretatlig samarbeid legger et grunnlag for å få mer igjen for ressursinnsatsen på området. I våre undersøkelser speiles disse oppfatningene både på strategisk og operativt nivå.

4. *I denne rapporten dokumenteres i hovedsak en rekke tiltak, tilnærminger til og former for samarbeid mellom fire statlige etater: Arbeidstilsynet, Skatteetaten, Politiet og NAV.* Samtidig omtaler vi også en god del andre etater og offentlige organisasjoner der det er relevant, for eksempel Mattilsynet og kemnerne. Det skilles mellom de formaliserte lokale samarbeidstiltakene i Oslo, Bergen og Stavanger på den ene siden, og tiltak av mindre forpliktende karakter med stor variasjon på den andre siden. Undersøkelsene er gjennomført som en kombinasjon av en breddekartlegging og konkrete casestudier, basert på en spørreundersøkelse, dokumentstudier og intervjuer.
5. *Bakgrunn for og innhold i de tre tiltakene i Oslo, Bergen og Stavanger må forstås ut fra et samspill mellom lokale samarbeidsinitiativ, samspill på strategisk nivå i etatene og den formelle handlingsplanen mellom etatene.* Hvert av tiltakene må forstås ut fra ulike lokale relasjoner og initiativ. I Stavanger hadde Politiet og Arbeidstilsynet i flere år hatt et tett samarbeid. I Oslo hadde samarbeidet sitt utspring i Skatt øst sin satsing på bygg og anlegg. I Bergen ble et etablert et formelt samarbeid «fra scratch» i januar 2014. Det var altså etablert lokalt samarbeid i de tre byene *før* regjeringens strategi og den tverretatlige handlingsplanen kom på plass på nyåret 2015. Samtidig er det slik at det har vært kontinuerlige og parallelle løp for å forbedre og intensivere tverretatlig samarbeid på flere ulike nivå – også fra nasjonalt hold, blant annet i utarbeidelsen av en felles situasjonsbeskrivelse for feltet arbeidslivskriminalitet. De sentrale føringene kan slik delvis tolkes som en formalisering og styrking av et område som allerede var under etablering.
6. *Betydningen av de sentrale virkemidlene for disse tre lokale samarbeidene er først og fremst knyttet til større forventinger til, økt legitimitet for og økte ressurser til de tre tiltakene.* I tillegg vil det være et ønske om bedre samordning og en viss standardisering på tvers av de lokale tiltakene. Virkemidlene har påskyndet framdriften i samarbeidet og gitt dem en tyngde ved å formalisere

samløsliseringenes rolle i systemet. En økende bruk av samarbeidsavtaler på andre steder og i andre sammenhenger ser ut til å ha en lignende effekt. De to satsingene Vaskebjørn og Full Pott har også en historie som vitner om at lokale samarbeid over tid utvikler seg og får en annen karakter enn det man forutsatte ved oppstart.

7. *Det er åpenbart større organisatoriske og administrative utfordringer ved tiltak som blir organisert på tvers av etater, enn tiltak som blir organisert internt i en etat. Et viktig forhold er etablerte trekk ved organisering og styring av den norske staten.*

Det gjelder særlig at A) prinsippet om ministeransvaret medfører at ministeren står til rette for det arbeidet som blir utført innen et departements domene, inkludert i direktorater og ytre etater, og B) at prinsippet om mål- og resultatstyring er innført i staten. Dette systemet er godt egnet til å fange opp resultater og utfall knyttet til departementer (og tilhørende etaters) domene, men i mindre grad egnet til å fange opp utfall som går på tvers av sektorer og etater knyttet til ulike departementer. Summen av disse to trekkene kan bidra til at tverretatlig samarbeid kan være særlig utfordrende: Sameksistensen av vertikale, hierarkiske strukturer og horisontale strukturer utfordrer den tradisjonelle styringslogikken.

8. *De tre samlokaliserte enhetene er kjennetegnet av en horisontal, og ikke en hierarkisk, relasjon mellom deltakende etater. Dette medfører at ingen av etatene er gitt en rolle som ledende etat, hvor alle ressurser, deltakere og aktiviteter underlegges denne enheten. De tre tiltakene må derfor forstås som sekundærstrukturer, som kommer i «tillegg til» og utfyller etatens egne hierarkier. Hvordan denne sekundærstrukturen fungerer, vil være påvirket av trekk som er spesifikke for de deltakende etatene og ulike regionale lokale forhold.*

9. *En viktig betingelse for vellykkede tiltak i organisasjoner er strategisk forankring og topplederstøtte. I staten vil dette tilsi klare mål på politisk nivå og klare styringssignaler nedover i de aktuelle etatene. I en tverretatlig sammenheng blir dette mer komplisert, fordi den hierarkiske styringskjeden brytes. Her kreves det en felles strategi mellom involverte departementer, likelydende styringssignaler til underliggende etater, god samordning mellom underliggende etater og likeartede styringssignaler innad i etatene. Dette vil erfaringsmessig ofte være vanskelig å få til. I arbeidet mot arbeidslivskriminalitet har disse betingelsene i stor grad vært til stede. I januar 2015 kom regjeringens strategi, involverte etater ble enige om en*

felles handlingsplan, og det ble opprettet en nasjonal koordineringsgruppe.

Tildelingsbrev og styringssignaler for øvrig oppleves generelt som likeartede, og trekker i samme retning. På dette punktet har altså betingelsene for et godt tverretatlig samarbeid altså i stor grad vært til stede.

10. *Etatene har ulike myndighetsområder, oppgaver og målsetninger.* Samarbeid med andre etater om arbeidslivskriminalitet, finner sted innenfor rammene av etatens egne målsettinger og prioriteringer. Dette er to hensyn som ikke alltid er like lett å balansere. Det vil særlig være stor kompleksitet knyttet til målsettinger og resultater. På den ene siden skal man bidra til «hjemmeetatens» målsettinger gjennom aktivitetene og ressurser som legges i samarbeidet, dokumentere og evaluere måloppnåelse. Samtidig er det ofte slik at man gjennom samarbeid bidrar til andre etaters måloppnåelse, og at andre etater bidrar til egen måloppnåelse. Når etatene jobber sammen over tid vil det utvikles både nye arbeidsmåter og felles målsettinger, inkludert målsettinger som ikke inngår i de etatsvise målstrukturene. Det kan også oppstå situasjoner der nye arbeidsmåter i samarbeidet bidrar negativt til måloppnåelse for en etat, samtidig som man bidrar til gode utfall i kampen mot arbeidslivskriminalitet. For eksempel kan vellykket arbeid med å slå ut kriminelle bidra til mindre innkreving (relevant for Skatteetaten) og færre tilsyn (relevant for Arbeidstilsynet), men like fullt føre til reduksjon i svart og uformelt arbeid, at seriøse virksomheter tar en større del av markedet, større skatteinngang og ha en avskrekkende virkning på potensielt viktige aktører.
11. *Etatene er ulike i sine satsinger på arbeidslivskriminalitet og dette får konsekvenser for deltakerne i tverretatlige tiltak.* I Arbeidstilsynet har interessen for samarbeid vokst fram lokalt, knyttet til det konkrete operative arbeidet – slik tilfellet i stor grad også er for NAV. Eksempelvis er arbeidet i Stavanger etablert og utviklet lokalt, i samarbeid med Politiet uten å være knyttet til problemforståelser eller strategier i Arbeidstilsynet sentralt. Det er først med den felles tverretatlige handlingsplanen i 2015 at det er tilført ressurser til dette arbeidet sentralt. I Politiet finner man noe av det samme, ved at arbeidet i Stavanger er innovativt og internt utfordrende. Samtidig vil man i det strategiske arbeidet med arbeidslivskriminalitet måtte forholde seg til det etablerte området økonomisk kriminalitet og enheten Økokrim. Skatteetaten har derimot siden ca. 2013 definert arbeidslivskriminalitet som et eget satsingsområde. Å redusere arbeidslivskriminalitet er en av de strategiske

målsettingene for etaten, det er opprettet en egen koordineringsgruppe for temaet, og en rekke interne prosjekter er iverksatt. At etatene har ulik strategisk prioritering og «modenhet» når det gjelder arbeidslivskriminalitet kan ha flere konsekvenser for samarbeidet lokalt. På den ene siden vil man kunne trekke på erfaringer og kunnskap fra egen etat i arbeidet. På den andre siden kan det bidra til økt kompleksitet, hvis man har både interne prosjekter som involverer flere enheter og eksterne samarbeidsprosjekter, noe blant annet Skatteetaten erfarer. I NAV er dette noe enklere, ved at arbeidslivskriminalitet primært er av interesse for en enhet (NAV Kontroll) og er særlig knyttet til problemet trygdesvindel.

12. *Strukturene og arbeidsmåtene som er innarbeidd i etatene er viktige premisser for samarbeid.* Desto større forskjeller det er mellom etatene, jo større tilpasninger vil man trenge. Undersøkelsen avdekket flere slike forskjeller. Arbeidstilsynet og politiet jobber typisk utadrettet mot arbeidsplasser og de kriminelle miljøene. Skatteetaten og jobber mer tilbaketrukket med analyser og informasjon, også NAVs kontrollfunksjoner har en annen orientering enn Arbeidstilsynets og politiets. Skatteetaten og kemnerne jobber typisk mer langsiktig og forholder seg til faste tidsfrister. En annen forskjell mellom Skatteetaten og Arbeidstilsynet er at Skatteetaten er en større, mer kompleks og regelstyrt organisasjon enn sistnevnte – hvor den enkelte inspektør kan ha større handlefrihet. Videre er politiets rasjonale i stor grad orientert mot å «bygge» straffesaker, noe som stiller andre krav til for eksempel bevisførsel. For ordens skyld: Dette er arbeidsmåter og strukturer som er tilpasset etatenes oppgaver, og vi har ikke noe grunnlag for å påstå at disse ikke er hensiktsmessige. Ulike arbeidsmåter kan imidlertid medføre utfordringer når ulike etater skal samarbeide. Jo mer formalisert og intensivt samarbeidet er, desto større kan det forventes at disse utfordringene vil være.

13. *Informasjonsutveksling er en svært viktig faktor ved tverretatlig samarbeid. Det er en utfordring ved informasjonsdeling knyttet både til hvem som kan dele informasjon med hvem, i hvilke situasjoner, og hvordan informasjon kan lagres. Utfordringene er både knyttet til regelverk, praktisering av regelverk, og til organisasjonskultur.* I utgangspunktet vil det være fornuftig med utveksling av informasjon om aktuelle aktører og objekter mellom etatene, for å vite mest mulig om disse og i neste omgang samordne og sette inn hensiktsmessige tiltak. På den andre siden er en god del informasjon beskyttet og til dels taushetsbelagt, slik at

det finnes en del begrensinger med hensyn til hvilken informasjon som kan utveksles mellom ulike etater i ulike situasjoner. Dette er begrunnet i hensynet til beskyttelse av informasjon om bedrifter og personer og prosedyrer i saksbehandling. Et annet aspekt ved informasjonsutveksling er knyttet til mer praktiske aspekter, for eksempel at digitale løsninger og systemer ikke alltid er kompatible på tvers av etatenes grenser. En av NAVs hovedmetoder er nettopp samkjøring av registre. Utfordringene for informasjonsutveksling i det tverretatlige samarbeidet er altså både knyttet til regelverket, og til tolkningen og den praktiske håndteringen av dette. Dette gjelder alle de tre samlokaliserte enhetene, men er opplevd mest utfordrende i Stavanger, særlig knyttet til informasjon fra Skatteetaten til de andre etatene. Det er også en viktig problematikk i mer saks- og satsingsorientert samarbeid.

14. *Hvert av de tre samlokaliseringstiltakene må forstås ut fra ulike og unike initiativ i Oslo, Bergen og Stavanger, like mye som den samordnede nasjonale innsatsen mellom etatene.* I løpet av fremvekst og utvikling av samarbeidet er det bygget opp relasjoner mellom deltakerne, etablert felles forståelser av problemet, gjennomført felles aktiviteter og utviklet nye arbeidsmåter på hvert sted. Disse unike trekkene er viktige av flere grunner. For det første kan man se organisering og prioritering som et svar på de problemene man ser og opplever innen arbeidslivskriminalitet i henholdsvis Oslo, Bergen og Stavanger. I Oslo er det samlede omfang av problemet mye større enn i de andre byene. Markedene for arbeidslivskriminalitet kan altså være forskjellige mellom byene. For det andre er det i løpet av den aktuelle perioden opparbeidet tillit, praksiser og kompetanser som er som er unike for hvert sted, og som i noen grad knyttet til enkeltpersoner. De langsiktige relasjonene mellom nøkkelpersonene i Politiet og Arbeidstilsynet i Stavanger, Skatt Øst sin nøkkelrolle i etableringen av Oslo City, og Arbeidstilsynets ledende rolle i tidlig fase i Bergen er eksempler på dette. Relasjonen til omgivelsene er også ulik: I Stavanger har man lenge fått inn mange tips om arbeidslivskriminalitet, mens dette er på et lavere nivå i Bergen. Et tredje poeng er at lokal kontroll og styring av disse samarbeidstiltakene har bidratt til motivasjon og stolthet knyttet til de aktuelle arbeidet. Dette gir en mulighet til å benytte lokal kompetanse og relasjoner til å håndtere de lokale problemene. Man skal heller ikke undervurdere muligheten for å jobbe innovativt på et samfunnsmessig viktig område.

15. *De lokale behovene og erfaringene gjør at det vil være begrensinger knyttet til hvor sterk grad av standardisering som er fornuftig i lokale samarbeidstiltak. På den ene siden kan det argumenteres for at samordning og styring forenkles ved større likhet i faktisk organisering, arbeidsmåter, roller og resultatmåling. Dette må imidlertid avveies mot de forholdene som er beskrevet ovenfor, og fordelene knyttet til lokal styring av samarbeidstiltakene. Når samarbeidet utvikles gjennom lokale og unike relasjoner, oppstår det en «sti-avhengighet», og arbeidsmåter og praksiser som det ikke alltid vil være lett å overføre til andre. Selv om mye tyder på at man lokalt i hovedsak er kommet inn i et «godt spor», man denne utviklingen også medføre noen barrierer for kunnskapsdeling og samordning mellom tiltakene. Det er dermed argumenter for en viss fleksibilitet i samarbeid på operativt nivå, samtidig som dette ønsket i en del tilfeller utfordres av et sentralt forankret behov for standardisering. Dette er avveininger som må synliggjøres og settes på dagsorden når samarbeidet utvikles (og utvides til nye byer).*
16. *I alle de tre samlokaliserte enhetene har man en koordineringsgruppe (eller tilsvarende) med deltakere fra alle etater. Dette er bindeledd mellom hver av linjeorganisasjonene som etatene tilhører, og det lokale samarbeidstiltaket. Koordineringsgruppen skal bidra til legitimitet og støtte fra disse linjene, jobbe strategisk for at man bruker ressursene best mulig for både felles mål og mht. etatenes separate mål, samt være styrende for det operative arbeidet i tiltaket. To utfordringer er knyttet til sammensetning av denne koordineringsgruppen og til graden av styring med de(n) operative gruppen(e). Ideelt sett er det et ønske at medlemmene i gruppen både er på et ledernivå som gir tyngde og gjennomslag, samtidig som man har personalansvar for de som deltar i det operative arbeidet. I praksis kan dette være utfordrende, ikke minst fordi etatene har ulik intern organisering. Når det gjelder forholdet mellom koordineringsgruppen og det operative arbeidet, er det noen forskjeller mellom byene. I Stavanger har det vært tett oppfølging av operasjonsgruppen og hyppige møter, særlig i 2015. I Bergen har det i praksis vært større grad av delegert ansvar til den operative gruppen. I Oslo har koordineringsgruppen deltatt aktivt i tilretteleggingen av samarbeidet og i justeringer av arbeidsmåte og organisering over tid. Her har koordineringsgruppen også en sentral rolle i koordinering og prioritering når en sak overføres fra Oslo City til de respektive linjene i den enkelte etat.*

17. *Arbeidsmåter og organisering har blitt justert og tilpasset over tid, og har trolig ikke funnet sin «endelige» form.* Et viktig likhetstrekk på tvers av ulike former for tverretatlig samarbeid er at man i dag primært retter søkelyset mot kriminelle aktører og nettverk (heller enn enkeltbedrifter), og jobber langsiktig mot disse (heller enn hyppige enkeltaksjoner og tiltak). Siktemålet er (enkelt sagt) å slå ut disse aktørene og nettverkene, slik at de ikke kan fortsette sin virksomhet i Norge. Samtidig er samarbeid om enkeltaksjoner og bransjespesifikke satsinger en viktig del av samarbeidet som foregår utenfor de samlokaliserte enhetene. Det betyr at relasjonen mellom faste samarbeidstiltak og ad hoc-preget samarbeid kan være en utfordring. I en situasjon hvor det kan forventes økt omfang og intensitet i tverretatlig samarbeid må man være bevisst på a) bidra til bedre oversikt, samordning og en viss standardisering, og b) anerkjenne ulike måter å samarbeide på, knyttet til at det er ulike faser i et samarbeid, og at ulikhet i ressurser og selve problemområdet kan tilsi ulike organisatoriske «løsninger» eller «svar».
18. *Man kan forstå organiseringen av de tre samarbeidstiltakene samarbeid i lys av tre hovedaktiviteter: I) identifisering og prioritering av aktører og nettverk, II) innsamling og deling av relevant informasjon om disse aktørene, og III) tiltak og sanksjoner.* At nettopp disse aktivitetene er sentrale må forstås ut fra den læringen som er funnet sted på lokalt nivå over tid i de lokale tiltakene. Disse aktivitetene foregår dels i samarbeidet, dels av de enkelte deltakerne selv, og dels i de øvrige deler av de respektive etatene. Samarbeidet er altså rettet mot de arbeidsprosessene som utføres i felleskap, samtidig som det er viktig å sikre god samordning med øvrige relaterte aktiviteter i etatene. Her er det noen viktige forskjeller mellom etatene som deltar i de samlokaliserte enhetene. I Oslo er det operative arbeidet i samarbeidet delt i to, en analysegruppe og en uropatrolje som er ute i virksomhetene. I de andre byene har man ikke denne arbeidsdelingen. I alle byene har de vært en prioritering av bygg- og anleggsbransjen, men dette er mer utpreget i Oslo – hvor det er egne satsinger (utenfor Oslo City) mot andre utsatte bransjer.
19. *Hver av etatene har egne myndighetsområder og sanksjoner. Dette betyr at en etat ikke kan overta myndighet tiltak fra andre etater.* Selv om man aksjonerer i felleskap, er det hver enkelt etat som setter inn sanksjoner mot aktørene. Dette gjør det svært viktig at etatene seg i mellom samordner tiltaks- og sanksjonsbruk,

inkludert hvilke saker og aktører man skal prioritere og jobbe videre med, hvilken etat som skal aktiviseres i en gitt sak, hvem som skal delta i aksjoner, når man skal oppsøke et sett med aktører, hvilke sanksjoner det er mest hensiktsmessig å benytte av hvilke etater, samt på hvilket tidspunkt disse skal settes inn. Dette er en utfordring som er like aktuell utenfor som innenfor de samlokaliserte enhetene, selv om særlig enkeltaksjoner ofte er lettere å håndtere enn større satsinger fordi det konkrete formålet med aksjonene er mer presist. At etatene har ulike myndighetsområder og muligheter for sanksjoner reiser også et viktig, overordnet spørsmål: Gitt at problemet arbeidslivskriminalitet er sektor- og etatsovergripende, kan virkemidler og sanksjoner utformes på en måte som er mer egnet til å håndtere de aktuelle problemene. Hvilke tilpasninger er ønskelige og mulige for å få dette til.

20. *Et nøkkelspørsmål er hva utfallet blir: Hvilke målsetninger har man, blir disse oppnådd, og står innsatsen i form av ressurser i forhold til gevinsten av samarbeidstiltakene? Vårt inntrykk er at tiltakene oppleves som åpenbart nyttige og fornuftige av de som deltar i dem. I en situasjon hvor arbeidslivskriminalitet oppleves utfordrende og treffer flere etaters virkeområder er tverretattlig samarbeid særlig nyttig. Sammenlignet med en situasjon med sporadisk og uformell kontakt lokalt, får man nå blant annet:*

- Mer informasjon om aktuelle aktører
- Mer kunnskap om andre etaters virkeområder og sanksjoner
- Bedre grunnlag for prioritering av ressurs- og virkemiddelbruk
- Økt samordning av bruk av sanksjoner og andre tiltak

21. *Selv om mange av samarbeidstiltakene er i en tidlig fase, er det dokumentert en rekke resultater som synes lovende. Samtidig finnes det er store utfordringer ved a) å måle resultatoppnåelse, og b) knytte resultater direkte til det tverretattlige samarbeidet, etatsinterne tiltak og aktiviteter, samt andre forhold. Slike utfordringer inkluderer:*

- Målsettinger som primært handler om aktiviteter, og ikke utfall (effekt i markedet)
- Resultater som er utfordrende å operasjonalisere
- Målsettinger knyttet til samarbeid som ikke er innarbeidet i etatenes målstruktur

- Arbeid for felles mål (eksempel: slå ut aktører) kan isolert svekke måloppnåelse for en etat
 - Vanskelig å skille mellom effekter av arbeidet i samarbeidstiltaket og arbeid som gjøres i de enkelte etatene.
 - I samarbeid er måloppnåelse for en etat er i stor grad en (delvis) effekt av en annen etats arbeid
22. Et nøkkelspørsmål ved samarbeidstiltak (som ved andre offentlige tiltak) er hva *utfallet* blir: Hvilke målsetninger har man, blir disse oppnådd, og står innsatsen i form av ressurser i forhold til gevinsten av tiltakene? Ut fra våre respondenter er det åpenbart at tiltakene oppleves som nyttige og fornuftige. I en situasjon hvor arbeidslivskriminaliteten er utfordrende og treffer flere etaters virkeområder, er tverretatlig samarbeid særlig nyttig. Sammenlignet med en situasjon med sporadisk og uformell kontakt lokalt, får man nå blant annet *mer informasjon om aktuelle og potensielt kriminelle aktører, mer og bedre kunnskap om andre etaters virkeområder og sanksjonsmuligheter, bedre grunnlag for prioritering av ressurs- og virkemiddelbruk, og generelt økt samordning av bruken av sanksjoner og andre tiltak.*
23. Selv om mange av tiltakene vi har undersøkt formelt sett befinner seg i en tidlig fase, er det dokumentert en rekke *resultater* som synes lovende. Samtidig er det åpenbart at det finnes store utfordringer ved a) å måle resultatoppnåelse, og b) knytte resultater til det tverretatlige samarbeidet, etatsinterne tiltak og aktiviteter, samt andre forhold. Slike utfordringer inkluderer at *en del mål og måleverktøy handler om aktiviteter, og ikke om utfall/resultat. Enkelte resultater er vanskelig å operasjonalisere, og vil ikke synes godt i gjeldende rapporteringsordninger. Enkelte av målsettingene som er direkte knyttet til samarbeid, er ikke innarbeidet i etatenes egne målstrukturer. Arbeid for felles mål kan i noen tilfeller, og isolert sett, svekke en etats måloppnåelse. Motsatt kan en etats innsats trekke i positiv retning for en annen etats måloppnåelse. Dette gjør at det i mange tilfeller er vanskelig å skille mellom hva som er effekter av samarbeid og samarbeidstiltak på den ene siden, og den enkelte etats innsats på den andre.*

Undersøkelsene viser altså at selv om hovedinntrykket er at det finnes mange og gode eksempler på godt fungerende samarbeid og at de fleste involverte oppfatter samarbeid som viktig for å håndtere arbeidslivskriminalitet (noe

breddekartleggingen tydelig dokumenterer), så finnes det et utvidet sett med utfordringer. Disse utfordringene er dels knyttet til vedvarende strukturelle forhold ved systemet som etatene er en del av, dels til bestemte utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet, og dels til spesifikke organisatoriske utfordringer som følger av at forholdet mellom vertikale og horisontale prinsipper for organisering i seg selv er problematiske.

7.2. Informasjonsdeling

Informasjonsdeling mellom aktørene er helt vesentlig for å kunne få til et godt tverretatlig samarbeid, og det er et tema som har vært gjennomgående i alle våre undersøkelser. Regjeringen har satt styrking av informasjonsdeling som et av sine viktigste satsingspunkt i strategien mot arbeidslivskriminalitet (Arbeids- og sosialdepartementet 2015). Dette er et uttalt mål også i regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, og begge områder representerer gjerne forhold som fordrer samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser, sektorer og myndighetsområder for å kunne løses («gjenstridige» problem). Informasjonsdeling på tvers av etater og myndighetsområder er derimot ikke uproblematisk. De ulike etatene har ulike regelsett å forholde seg til, for eksempel når det gjelder hvilke opplysninger som kan deles med hvem, under hvilke omstendigheter og hvordan. Etatenes ulike regler for taushetsplikt oppleves i en del tilfeller som utfordrende. At etatene har ulike regelsett å forholde seg til henger blant annet sammen med rettssikkerhetshensyn og beskyttelse av det enkelte individ mot utilbørlig inngripen og utlevering av sensitiv informasjon. Informasjonsdeling mellom ulike aktører må derfor også ivareta slike hensyn, og trenger tydelig forankring i gjeldende lovhjemler. Usikkerhet om hva som hjemler en eventuell informasjonsdeling, og hvilken informasjon som kan deles med hvem, når og hvordan kan dermed en mulig barriere for tverretatlig informasjonsdeling. Deling av informasjon vil kunne bli bedre ved å øke kunnskapen om den faktiske adgangen lovverket gir for deling av informasjon med andre. På denne bakgrunn fikk Økokrim i 2015 ansvar for å lede en tverretatlig arbeidsgruppe som skulle vurdere muligheter og begrensinger til å dele informasjon etatene imellom og med næringslivet. Ansvarlig departement var Justis og beredskapsdepartementet. Både Oslo, Bergen og Stavanger hadde besøk av representanter fra arbeidsgruppen hvor det ble gitt tilbakemeldinger om spesielt utfordrende situasjoner hvor man opplevde at taushetsplikts- bestemmelsene skapte skranker for samarbeidet (Felles årsrapport for Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidsmarkeds kriminalitet, 2015). Arbeidet munnet ut i en nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private som ble levert høsten 2015.

Utgangspunktet er at utveksling av informasjon om aktuelle aktører og objekter mellom etatene er fornuftig, fordi man slik vil få vite mest mulig om disse og i neste omgang kan samordne og sette inn hensiktsmessige tiltak. På den andre siden er mye av denne informasjonen beskyttet, og det finnes både konkrete formelle og mer kulturelt betingede begrensinger når det gjelder hvilken informasjon som kan utveksles mellom ulike etater i ulike situasjoner. Dette er begrunnet i hensynet til beskyttelse av informasjon om bedrifter og personer og prosedyrer i saksbehandling, og det er særlig tolkninger av bestemmelser om taushetsplikt som har skapt problemer. Utfordringene med informasjonsutveksling i det tverretatlige samarbeidet er altså først og fremst knyttet til regelverket og til tolkningen og håndteringen av dette. Dette gjelder også i alle de tre samlokaliserte enhetene, men er opplevd mest utfordrende i Stavanger, særlig knyttet til informasjon fra Skatteetaten til de andre etatene. I konkrete felles satsinger av annen art, som i Full Pott og Vaskebjørn, virker det som om et annet forhold ved informasjonsutveksling er at behovet for informasjon er kan være svært ulikt. Etatenes ulike oppgaver forutsetter tilgang til forskjellige typer informasjon, og informasjon om forskjellige forhold. Informasjon kommer også i svært ulik art. Den kan være utarbeidet gjennom felles analyse- og etterretningsvirksomhet, eller den kan tilflyte etatene i form av tips eller spesifikk kunnskap om lokale forhold. Informasjon er slik en kontekstuell størrelse, som ikke minst er avhengig av omfanget av arbeidslivskriminalitet og hvilken kriminalitetsform det er snakk om.

Deling av informasjon kan gjøres på ulike måter og med ulik formaliseringsgrad. Det kan skje muntlig eller skriftlig. Det kan ta form av generell gjensidig orientering om aktivitet og prioriteringsområder, eller gjennom utlevering av konkret saksinformasjon eller innsyn i for eksempel registerdata. Den nasjonale veilederen for informasjonsdeling legger til grunn en vid forståelse av informasjonsdelingsbegrepet som innbefatter alle disse forståelsene, men opererer også med et «teknologinøytralt» begrep der informasjons ansees som delt dersom «opplysninger legges inn på en slik måte at andre av eget tiltak kan få tilgang til dem, for eksempel på en felles PC» (Nasjonal veileder for informasjonsdeling, 2015: 9). Veilederen tar opp både generelle problemstillinger og spørsmål om informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private (del 1), samt en etatsvis gjennomgang av sentrale bestemmelser (del 2). Det gis også en oversikt hvilken informasjon de ulike etatene typisk kan innhente/besitte og eksempler på situasjoner der deling av informasjon kan være aktuelt. En del av oppdraget besto videre av en kartlegging av mulige svakheter i dagens regelverk som hindrer en effektiv informasjonsutveksling og peke på eventuelle behov for lovendringer.

Den nasjonale veilederen kan således fungere som et viktig hjelpemiddel i styring av tverretattlig informasjonsdeling. Det er likevel grunn til å forvente at dette vil kunne ta noe tid. Ulike etater har ulike tradisjoner og kulturer for informasjonsdeling, og oppfatninger og tolkinger vil kunne farges i noen grad av dette. Dette tyder også våre underøksler på og vi ser visse forskjeller mellom for eksempel regioner, men også etater på dette punktet. En nasjonal veileder for informasjonsdeling er et viktig skritt i riktig retning, og informasjonsdeling på tvers av etater vil kunne tenkes å gå seg til etter hvert som de ulike aktørene og etatene også opparbeider seg erfaringer med en informasjonsdeling og felles innsats mot arbeidslivskriminalitet. Andre tiltak for å styrke informasjonsutveksling er også under utvikling. I breddeundersøkelsen fant vi at mange opplever de tekniske og praktiske barrierene mot informasjonsveksling større enn barrierene som angår regelverk og kulturelle forskjeller. Et viktig spørsmål er felles lagring av opplysninger gjennom for eksempel å ta i bruk felles teknologiske løsninger/arbeidsplattformer. Dette er per nå pågående arbeid og ulike forslag ligger på bordet og ble presentert på en tverretattlig erfaringsamling mot arbeidsmarkedskriminalitet i Oslo mars 2016. Bakgrunnen er tilbakemeldinger fra etatene om et stort behov for et felles sted å lagre dokumenter som er relevant for samarbeidet, samt registrering og lagring av informasjon som hentes inn av etatene i felleskap ute i felten (for eksempel ved fellesaksjoner, kontroller, m.m.). En slik felles arbeidsplattform vil potensielt kunne hindre dobbeltarbeid ved at opplysninger kun registreres en gang, hvilket også muliggjør gjenbruk av opplysninger ved senere tidspunkt og dermed styrker effektiv bruk av informasjon. Hvilken utforming en slik felles teknologisk arbeidsplattform vil få gjenstår å se, men tanken er at etatenes tilgang vil styres gjennom deres respektive roller og tilhørende rettigheter. Dette må sees i forhold til gjeldende hjemler, innsynsrettigheter og regelverk for taushetsplikt m.m. Et annet tiltak i denne forbindelse som kan være med å styrke informasjonsdeling mellom etatene (også mellom regioner/samløkaliserte enheter) er å finne frem til egnede verktøy som enkelt viser hvilke saker de ulike etatene arbeider med («most wanted»-liste). Et forslag som ble tatt opp på den tverretattlige erfaringsamlingen i Oslo i mars 2016 og som menes å ikke bryte med gjeldende regler for taushetsplikt m.m. per nå, var for eksempel utarbeidelse av oversikter basert på foretaks- og organisasjonsnummer som raskt viser om andre etater/regioner/samløkaliserte enheter også jobber med samme aktører. Det var en felles oppfatning at den tverretattlige erfaringsamlingen i Oslo 2016 i seg selv fungerte som en nyttig plattform for utveksling av erfaringer mellom etater, samløkaliserte enheter og regioner. Det vil nok være gunstig å trekke slike erfaringsutvekslinger med seg videre og kanskje også utvide arenaene til konkrete erfaringsamlinger mellom de spesifikke samløkaliserte enhetene i tillegg (Oslo, Stavanger og Bergen).

7.4. Oppsummerende betraktninger

Den første problemstillingen var knyttet til å synliggjøre hvilke tiltak og virkemidler for samarbeid som finnes i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Undersøkelsene viser at spennet mellom ulike typer tiltak er stort. På nasjonalt nivå gjøres overordnede prioriteringer som er viktige, som i regjeringens strategi, handlingsplanen og tildelingsbrevene. På regionalt og lokalt nivå, er bildet lang mer sammensatt og samarbeidet har ulik karakter. De samlokaliserte enhetene representerer den mest framskredne og formaliserte tilnæringsmåten, mens løse ad hoc-samarbeid også i stor grad forekommer. Mellom disse ytterpunktene finnes felles innsats i etterretnings- og analysevirksomhet, tilpasning av sanksjoner og innsats mellom etatene, faste og mindre faste møteordninger, bi- og multilaterale avtaler og mere til. Det er også slik at etatenes interne styringslinjer gir muligheter for å tilrettelegge for mer horisontalt samarbeid.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan samarbeidet fungerer, opplyser mange at det fungerer godt og at det er ønskelig å samarbeide. Her er det imidlertid flere forhold å ta hensyn til. Den nasjonale handlingsplanen befinner seg på strategisk nivå, men det er etatene som selv – på lavere nivå – har ansvaret for å gjennomføre tiltakene i praksis. Det betyr at vi her snakker om et system av etater som til sammen utgjør et organisatorisk felt med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet som felles omdreiningspunkt. De fire etatene som i hovedsak er gjenstand for undersøkelser i denne rapporten, har ganske ulike oppgaver og mandater. De forvalter forskjellige lovverk, rår over ulike virkemidler, og er ulikt organisert. De sorterer også dels under forskjellige departementer, og er inndelt i ulike regioner. Det betyr at grensdragningene både i funksjonell og geografisk forstand ofte utfordres. Dette stiller store krav til fleksibilitet og kunnskap om andre organisasjoner, både på ledernivå og i mer operativ forstand. I tillegg kommer det at innsatsen mot arbeidslivskriminalitet gjerne involverer andre etater, så som Mattilsynet, Tollvesenet, kemnerne eller skjenkekontrollører. Dette kompliserer bildet ytterligere, rett og slett fordi det øker mengden av etats- eller organisasjonsspesifikke hensyn som må tas i utførelsen av arbeidet. Dette har delvis med mandater og roller å gjøre, delvis med rent strukturelle forhold.

I dette landskapet kan samarbeid foregå på ganske mange ulike måter. Ytterpunktene mellom formalisert, fysisk samlokalisering og samarbeid om enkeltaksjoner representerer imidlertid at etatene (og andre samarbeidsparter) har dels motstridende behov: På den ene siden er struktur og forutsigbarhet, etablerte relasjoner og faste rutiner med på å etablere en bedre systematikk i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, og man unngår å gå tidkrevende omveier og å avklare

usikkerhet når beslutninger skal tas. På den andre siden gir anledningen til mer uformelt samarbeid en fleksibilitet som noen ganger kan være avgjørende, og det gir en relativ autonomi på det operative nivået som en del aktører opplyser at de setter pris på.

Sett fra sentralt hold er strukturerte former for samarbeid å foretrekke. Konkrete avtaler, etablerte fora og samlokalisering gjør de ytre etatene mer oversiktlige for det strategiske nivået. Tverretatlig samarbeid – også når det er formalisert – øker imidlertid kompleksiteten i virksomheten. Slik vil det oppstå behov for standardisering også av det tverretatlige samarbeidet, noe enkelte informanter på sentralt nivå understreker. På det operative nivået, derimot, oppfattes standardisering i noen grad som unødvendig inngripen i lokal aktivitet. Grunnen til dette kan gjerne være at administrativ standardisering har enkelte «byråkratiseringskostnader» (for eksempel krav til rapportering, innsyn og måloppnåelse) som for enkelte kan oppleves som en forstyrrende tidstyv. Det kan også være slik at fordi man på det operative nivået møtes hyppigere og har mer konkrete oppgaver å løse, kan det utvikles «taus kunnskap» om samarbeidsmåter og -relasjoner som ledernivået har begrensede forutsetninger for å ta hensyn til.

Likevel er det slik at det overordnede inntrykket er at tverretatlig samarbeid oppfattes som ønskelig og nødvendig, særlig med tanke på utfordringene som etatene møter i arbeidsmarkedet. Dilemmaet blir dermed at det er behov for en sterkere sentral styringsinnsats for å bedre det tverretatlige samarbeidet og følgelig effektene av innsatsen, samtidig som denne styringsinnsatsen kan fungere hemmende for den fleksibiliteten som en del aktører på operativt nivå opplever at de har.

Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten er på mange måter svært ulike. Dette gjelder ikke bare forhold som størrelse og mandater, men også kompetanse, arbeidsmetodikk, tidshorisonter, og ikke minst forskjeller i intern styringslogikk. Det er for eksempel slik at Skatteetatens arbeid ofte er mer tidkrevende og foregår med langsiktige perspektiv, mens Arbeidstilsynet i større grad kan agere på kort sikt – for eksempel på basis av tips og enkelthendelser. I Politiet finnes det en sterk kultur for at den hierarkiske instruksjonslinjen skal følges, noe som kan være en utfordring for samarbeid der horisontale forbindelser i større grad dominerer aktiviteten. En konkret utfordring som påpekes av flere, er i så måte hvordan saker kan løftes inn og ut av tverretatlig samarbeid uten at det går på bekostning av krav til saksbehandling i enkelte av etatene. Dette handler blant annet om tilgangen på sanksjoner, et område der etatene er svært ulike.

I selve utøvelsen av samarbeid, spiller de fire etatene forskjellige roller. Etatenes representanter er bærere av sine respektive institusjoners måter å gjøre ting på – enten disse er formaliserte eller mer kulturelt betingede. Dette kan påvirke samarbeidsrelasjonene mellom etatene, enten vi snakker om samlokaliserte enheter, enheter som har avtaler seg i mellom, ulike typer møteaktivitet eller konkrete aksjoner. Skatteetaten er for eksempel preget av at medarbeidere har svært spesialisert og høy kompetanse, noe som kan krysse Arbeidstilsynets noe mer generelle tilnærming. Dersom aktørene i tillegg bærer med seg etatsspesifikke prioriteringer, vil det kunne oppstå ulike former for krysspress som gjør samarbeid vanskelig.

Den felles tverretatlige handlingsplanen kan delvis ses som en respons på denne typen problematikk. Den overordnede tilnærmingen med avpassing av styringssignaler på tvers av etatenes grenser, øremerking av ressurser og felles prioriteringer bidrar til å avhjelpe samarbeidsutfordringer, rett og slett fordi de sentrale nivåenes hierarkiske kapasitet legger konkrete føringer på handling i selve samarbeidet. Den tverretatlige handlingsplanen er imidlertid også en respons på situasjonen i arbeidsmarkedet, og ikke ensidig en forvaltningspolitisk tilnærming. Regjeringens strategi og handlingsplanene representerer slik en slags «harmoniseringsfilosofi» der ideen er at tiltaksapparatet skal speile problemfeltet. Dette viser i realiteten dobbeltheten i denne måten å styre på: På den ene siden etableres forvaltningspolitiske løsninger som framstår som tverrgående og innovative i møtet med feltet, mens de enkelte etatenes bias likevel sørger for en treghet og en viss motstand som bygger på institusjonaliserte oppfatninger av hva den enkelte organisasjon skal drive med, hvordan aktiviteten skal drives, og hva som skal prioriteres.

Slike dilemma trenger ikke være problematiske. Det er neppe en forutsetning for en mer treffsikker innsats mot arbeidslivskriminalitet at slike motsetningsforhold må få en endelig avklaring, men det er en forutsetning at de involverte aktørene på en eller annen måte er i stand til å håndtere forholdet på en konstruktiv måte. Et viktig funn er da også at samarbeid mellom de fire etatene – dels uavhengig av form, og dels uavhengig av den generelle, positive holdningen til samarbeid – i en god del situasjoner har vært preget av organisatoriske utfordringer.

7.5. Anbefalinger

Etatene vi har undersøkt driver allerede i dag utstrakt forbedringsarbeid, og flere av punktene vi tar opp i det følgende møtes allerede av nye tiltak og initiativ. På den ene siden er det slik at samarbeidsformene og relasjonene som kan knyttes til

regjeringens strategi og den felles tverretatlige handlingsplanen trenger tid for «å finne sin form» og til å utvikle gode arbeidsmåter. På den andre siden finnes det allerede måter å jobbe på, organisatoriske grep, hjemler og verktøy som har vært tilgjengelige og under utvikling over tid, ikke minst i den enkelte etat. I våre anbefalinger har vi valgt å være generelle i formen, nettopp fordi sammenføyningene mellom det nye og det gamle må finne sin form over tid, og fordi vi har inntrykk av at det allerede drives mye og godt utviklingsarbeid. Våre anbefalinger retter seg mot et sett delvis overlappende tema: standardisering, formalisering, informasjonsdeling, resultatmåling, strategi, etterretning og analyse. Det er videre slik at vi i disse anbefalingene ikke har tatt hensyn til hvilke mandater eller hjemler som legger føringer på videre utvikling, men heller tatt utgangspunkt i at forbedrings- og endringsmulighetene er åpne.

Standardisering: Et paradoks som framheves i ulike deler av undersøkelsen, er at balansen mellom det å finne gode standardiserte ordninger for samarbeid på tvers av etater i en del tilfeller kan påvirke evnen til å være fleksibel i møte med arbeidslivskriminaliteten. Denne fleksibiliteten understrekes som en betydelig styrke ved det tverretatlige samarbeidet slik det fungerer i dag, og da særlig på operativt nivå. Det er likevel slik at det på strategisk nivå – og kanskje særlig på direktoratsnivå – finnes legitime styringsbehov som møtes best ved en viss grad av standardisering av rutiner, strategiske avveininger, prioriteringer, avsetting av ressurser, utvikling av arbeidsmetoder og lignende. En konkret utfordring er at samarbeid innenfor og utenfor samlokaliserte enheter tar noe ulik form, og at behovene i forskjellige typer samarbeid varierer med tid, sted, bransje, tilgjengelige ressurser og sakskompleks. Et innspill med bakgrunn i rapporten kan være at eventuelle tiltak for å øke graden av standardisering knyttes til å gjøre tilgangen til virkemidler likere for de forskjellige etatene, enten de er innenfor eller utenfor samlokalisering. Dette kan gjelde rutiner for hvilke typer sanksjoner som skal prioriteres i ulike typer saker, etablering av faste, tverretatlige ordninger for informasjonsutveksling (se også eget punkt), eller utvikling av felles metodikk. Et av de viktigste områdene for standardisering ser ut til å være knyttet til hvordan saker «tas tilbake» til den enkelte etat etter å ha vært håndtert i ulike former for tverretatlig samarbeid. En mer standardisert beredskap knyttet til hvordan dette kan foregå, vil sannsynligvis være til hjelp for både avsendere og mottakere av saker. Et viktig hensyn er i så måte å være oppmerksom på skillet mellom saker som skal forfølges i rettsapparatet, og saker som skal følge det såkalte forvaltningssporet.

Formalisering: Med standardisering følger gjerne formalisering, i form av avtaler, regelverk, rutiner, rapporteringsordninger og lignende. Formalisering av samarbeid

gir en tyngde og legitimitet til tverretatlige virksomhet, men etablerer også rammer som aktørene må forholde seg til. Vi mener at samarbeid og samordning bør ses som en kontinuerlig innsats, der utvikling og videreutvikling av samarbeidsformer er en naturlig del av den organisatoriske virksomheten. Samarbeid er en dynamisk form for interaksjon der forholdet mellom etater, personer, saker, regelverk og ressurser mest sannsynlig vil variere over tid, og det er viktig at graden av formalisering reflekterer dette karaktertrekket. Fordi samarbeid kontinuerlig må driftes og ikke kan etableres «en gang for alle», må både *graden av* og *formen for* formalisering vurderes. Man kan for eksempel se for seg at et sett sentrale enheter gis formelle fullmakter til påvirkning av hvordan samarbeidet foregår, i stedet for en formalisering av helt konkrete organisasjonsformer (slik vi ser i de samlokaliserte enhetene). Motsatt kan man tenke seg tydelige og formaliserte organisatoriske løsninger for tverretatlig samarbeid, der aktiviteten og innholdet i denne i større grad styres av samarbeidene selv. I alle tilfeller bør den kontinuerlige driften av tverretatlig samarbeid ha et tydelig fokus på kvalitetsforbedring, der målsettingene godt kan formuleres bredere enn hva tilfellet er for den enkelte etats virke på området arbeidslivskriminalitet.

Forbedringsarbeid bør være aktivt, kontinuerlig og involverende, og det er gode grunner til at samarbeidsrelasjoner ikke bør måles direkte på måloppnåelse i form av telling av for eksempel aksjoner eller antall straffereaksjoner. Nyten av tverretatlig samarbeid er ikke spesielt tydelig i denne typen mål på organisatorisk innsats, noe som henger sammen med at fokus ligger på kartlegging, å ta ut bakmenn og nettverk. Det gjør at videreutvikling må ta høyde for at rådende formaliseringsordninger ikke speiler det potensialet som kan ligge i tverretatlig samarbeid. Det å sikre nødvendig dynamikk og fleksibilitet, kan også bidra til å gi tverretatlig samarbeid legitimitet. Utfordringen er å finne en god balanse mellom å la horisontalt samarbeid finne sin egen form, og å knytte slikt samarbeid til etatenes hierarkiske styringslinjer. Et siste aspekt som i stor grad taler for å beholde en relativt stor grad av fleksibilitet, er problemets natur: Arbeidslivskriminaliteten er sammensatt, omfattende og omskiftelig, og tiltakene som treffes bør i vår mening reflektere dette. Det er dels tilfelle allerede i dag, men enkelte aktører uttrykker en bekymring for at nettopp formalisering – og standardisering – kan ha uheldige konsekvenser for de tiltakene som allerede er etablert.

Informasjonsdeling: Selv om de finnes kulturelle og organisatoriske barrierer mot informasjons- og kunnskapsdelingen, virker det, ut fra våre undersøkelser, som om felles tekniske og praktiske løsninger er vel så viktig. En rekke informanter påpeker i intervjuer at fraværet av felles digitale løsninger for tilgang, oppbevaring, utveksling og bearbeiding av materiale er en utfordring. Mange av etatenes egne systemer er

utviklet med tanke på etatsspesifikke behov, og spesifikasjonene som bygger på den enkelte etats behov reflekterer ikke alltid behovene som finnes for informasjonsutveksling på tvers av etater.

Et viktig skille går mellom det å generere informasjon, og det å gjøre informasjon tilgjengelig. Etableringen av et felles etterretnings- og analysesenter påpekes av mange som viktig, men et system for spredning og tilgang til informasjon oppleves av mange som vel så sentralt. Det er også viktig å formidle «meta-informasjon» om arbeidsmåter og rutiner, slik at man kan tilpasse innsats til både selve sakskomplekset og til ulike prioriteringer og tidsperspektiv i den enkelte etat. Dette er også knyttet til hvordan enkeltsaker kan føres fra tverretatlig samarbeid og til bestemte etater for videre behandling.

Også når det gjelder informasjonsutveksling er formalisering et viktig aspekt. Begrensninger som følger av regler om taushetsplikt kan som regel løses, men flere opplyser at dagens ordninger av og til er tungvinte. En formalisering av anledningen til å utveksle også taushetsbelagt informasjon kan avhjelpe dette, men må selvsagt veies nøye opp mot andre viktige prinsipper – så som regler om personvern hensyn og at individer skal vernes mot utilbørlig inngripen.

Resultatmåling: Det er viktig å være bevisst på hva som måles når det er snakk om etatenes aktivitet og måloppnåelse. Resultatmåling og rapportering må derfor gjenspeile satsingen på å ta ut nettverk, bakmenn og større aktører, samtidig som målsettinger bør ha et langsiktig perspektiv. Problemet arbeidslivskriminalitet ser ut til å ha en dynamisk karakter som krever kontinuerlig innsats og forbedring av tiltaksapparatet, slik at vurderinger av måloppnåelse også bør reflektere dette.

Riksrevisjonens gjennomgang av innsatsen mot arbeidsmiljøkriminalitet (Riksrevisjonen 2016) kan delvis leses som et uttrykk for at eksisterende målinger og tiltak kreves dokumentert på en måte som ikke gir en fyllestgjørende beskrivelse av den faktiske aktiviteten. Riksrevisjonens rapport er relativt kritisk, men baserer seg på måltall som vi gjennom denne undersøkelsen har funnet kritiske merknader til. Den samlede måloppnåelsen i markedet kan for eksempel ikke synliggjøres ved den enkelte etats aktivitetsmål, og effektene av å ta ut én bakmann eller ett nettverk kan være langt større enn å gjennomføre et stort antall aksjoner. Vi anbefaler derfor at også målingene, rapporteringene og beskrivelsene av det man gjør og oppnår i tverretatlig samarbeid gjøres åpnere og mer fleksible, og tilpasses den reelle aktiviteten bedre.

Strategi: Interne strategier bør tilpasses tverretatlig samarbeid, selv om dette på mange måter er et eksternt anliggende. Dette betinger at etatene – på ulike nivå –

bør gjøre felles strategiske vurderinger både for samarbeidet, og for etatsspesifikke prioriteringer. Det gjøres allerede i dag store tilpasninger på dette området, noe vi tror er nødvendig. Det vil være viktig at strategier forankres tydelig i den enkelte etat, og at det gis operasjonaliserte føringer for hvordan overordnede strategier skal tolkes i operativt arbeid.

Et viktig aspekt ved dette, er at samarbeid på tvers av etat i vel så stor grad er et forvaltningspolitisk tema som det er et tiltak for å oppnå effekt overfor arbeidslivskriminalitet. Strategier bør derfor reflektere at måten man velger å organisere ulike tiltak på, er vel så viktig som de konkrete målsettingene som etableres for tiltakene. Mye av bakgrunnen for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet ligger i at organisasjonsstrukturen ikke var tilpasset problemstrukturen, og vi tror at de organisatoriske aspektene bør vektlegges tydelig i etableringen og revideringen av strategiene på området, både etatsvis og tverretattlig.

Etterretning og analyse: Den nye felles etterretnings- og analyseenheten bør kunne samarbeide med lokale tiltak for å spre kunnskap om konkrete virksomheter, nettverk og sakskompleks. Det fordrer at terskelen for informasjonsdeling er relativt lav, og at det finnes rutiner som sørger for regelmessig oppdateringer av en felles kunnskapsbase som de relevante etatene kan trekke veksler på. Dette er dels et spørsmål om tekniske løsninger, men også et delvis spørsmål om arbeidsrutiner og metoder.

Samtidig er det viktig at satsingen på etterretning og analyser reflekterer at de ulike etatene har forskjellige behov, både når det gjelder type informasjon, hvilken form den tar, hvor mye som kreves, og hvilke krav som stilles til dokumentasjon og bevisførsel. Aktører på strategisk nivå har andre informasjonsbehov enn aktører som jobber operativt, straffesaker føres på annen måte og er gjenstand for andre krav til prosess og innhold enn saker som føres i forvaltningssporet. Informasjonen skal fylle ulike formål, og det er derfor viktig at den nye etterretnings- og analyseenheten er oppmerksom på disse forskjellene – avhengig av mottaker, på tvers av etat og nivå. Vår anbefaling om at etterretnings- og analysearbeidet bør kunne komme det operative arbeidet til gode, betyr ikke at vi anbefaler å tone ned den strategiske orienteringen – tvert imot finnes det også et stort behov for analyser på strategisk nivå.

Referanser

- Arbeids- og Sosialdepartementet (2015) *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*. Strategi. 13. januar 2015.
- Arbeidstilsynet m.fl. (2014) *Situasjonsbeskrivelse 2014. Arbeidsmarkedskriminalitet i Norge*. Utarbeidet av Arbeidstilsynet, Kriminalomsorgen, Kripes, Mattilsynet, NAV, Politiets utlendingsenhet, Skatteetaten, Tollvesenet, Utlendingsdirektoratet og Økokrim.
- Boston, J. og Gill, D. (2011) «Working across organizational boundaries: The challenge of accountability», i Ryan, B. og Gill, D. (eds.): *Future states: Directions for Public Management in New Zealand*. Wellington, Victoria University Press: 212–246.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2007) «The Whole-of-Government approach to public sector reform». *Public Administration Review*, 67 (6): 1059–1066.
- Cropper, M. Ebers, C. Huxham, & P.S. Ring (2008) *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations* (pp. 231–255). New York: Oxford University Press.
- Difi (2014) «Mot alle odds? Veier til samordning i norsk offentlig forvaltning». Rapport 7/2014,
- Fimreite, A.L., Lango, P. Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (2011) *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Frogner, M.S, Mjøs, M. og Nesheim, T. (2015) «Inter-organisatorisk prosjekt som verktøy mot sosial dumping: utfordringer i planleggings- og startfasen». Artikkelmanuskript, til vurdering i fagtidsskrift.
- Lægreid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L.H., Sarapuu, K. (2014) «Introduction: Emerging coordination practices in European Public Management», i Lægreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L.H. og Randma-Liiv, T.: *Organizing for Coordination in the Public Sector*. Basingstoke (UK): Palgrave Macmillan.
- Meier, M. (2011) «Knowledge management in strategic alliances: A review of empirical evidence». *International Journal of Management Reviews*, 13(1):1–23.
- Riksrevisjonen (2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet*. Dokument 3:15 (2015–2016).
- Rittel, H.W.J. og Webber, M.M. (1973) «Dilemmas in a general theory of planning». *Policy Sciences*, 4(2):155–169
- Røiseland, A. og Vabo, S.I. (2012) *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen, Fagbokforlaget.

- Røvik (2007) *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundredets organisasjon*. Oslo, Fagbokforlaget.
- Seidman, H. (1970) *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York, Oxford University Press.
- Skjælåen, Ø. (2012) *Kommunenes forvaltning av alkoholloven*. Rapport. Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS).
- Strand, T. (2007) *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Trygstad, S.C., Andersen, R.K., Hagen, I.M., Nergaard, K., Nicolaisen, H. og Steen, J.R. (2014) *Arbeidsforhold i utelivsbransjen*. FAFO-notat 2011:21.
- Weber, E.P. og Khademian, A.M. (2008) Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68 (2), 334–349.

Kildemateriale

Agenda. Møte i det sentrale samarbeidsforum, 11.03.2016.

Agenda. Møte i samarbeidsorganet, 28.01.2016.

A-krim Hordaland. Organisering. Presentasjon, fra samlokalisert enhet i Bergen.

A-krim Rogaland. Presentasjon av organisering. Arbeidstilsynet Vestlandet, Sør-Vest Politidistrikt, Skatt Vest, NAV Kontroll Vest og Kemneren i Stavanger.

A-krim Rogaland. Arbeidsprosessbeskrivelse privatmarkedet. Byggeplassaksjonens ABC. Versjon 30.04.2015.

A-krim Rogaland. Arbeidsprosessbeskrivelse proff-markedet. Byggeplassaksjonens ABC. Versjon 30.04.2015.

A-krim Rogaland. Målgrupper og kommunikasjonskanaler.

A-krim Rogaland. Metodebruk. Levende dreiebok for operativ og kunnskapsbasert arbeid mot arbeidsmarkeds kriminalitet. 13.08.2015.

Arbeidet mot Arbeidsmarkeds kriminalitet. Arbeidsgruppens rapport. Årsrapport 2015, Skatteetaten.

Arbeidslivskriminalitet. Samarbeid mellom etatene i dag, nasjonalt og regionalt. Juni 2015. Agenda Kaupang.

Arbeidslivskriminalitet – rapportering fra samordnet innsats. Bergen, første halvår 2015.

Arbeidsmarkeds kriminalitet – rapportering fra samordnet innsats. A-krim Rogaland, første halvår 2015.

Arbeidsmarkeds kriminalitet. Presentasjon, Plankonferansen 2015. Skatteetaten, ukjent forfatter.

Arbeidsmarkeds kriminalitet – rapportering fra a-krim enhetene. Agder. Halvårsrapport, første halvår 2016.

Arbeidsmarkeds kriminalitet – rapportering fra a-krim enhetene. Akrim Hordaland. Halvårsrapport, første halvår 2016.

Arbeidsmarkeds kriminalitet – rapportering fra a-krim enhetene. Nord-områdene. Halvårsrapport, første halvår 2016.

Arbeidsmarkeds kriminalitet – rapportering fra a-krim enhetene. Rogaland. Halvårsrapport, første halvår 2016.

Arbeidsmarkeds kriminalitet – rapportering fra a-krim enhetene. Trondheim. Halvårsrapport, første halvår 2016.

Arbeidsmarkedskriminalitet – rapportering fra a-krim enhetene. Samlokalisert enhet Oslo. Halvårsrapport, første halvår 2016.

Arbeidsmarkedskriminalitet – rapportering fra samordnet innsats. Hordaland. Årsrapport 2015.

Arbeidsmarkedskriminalitet – rapportering fra samordnet innsats. Oslo City. Årsrapport 2015.

Arbeidsmarkedskriminalitet – rapportering fra samordnet innsats. Rogaland. Årsrapport 2015.

Arbeidstilsynet. På jobb for et godt arbeidsliv. Rapport per 1. halvår 2015.

Avtale om tverretatlig samarbeid mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet, Fiskeridirektoratet og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidsmarkedskriminalitet i Nordområdet. Juni 2016.

Budskapsnotat. Vedlegg 3 til Kommunikasjonsplan, Bergen.

Eksempel på særskilte samarbeid vedrørende etterretning. Fra rapporten «Utredning av mulige samarbeidsformer mellom politiet/påtalemyndigheten, kontrolletatene og Statens innkreivingsentral om fratakelse av utbytte fra økonomisk kriminalitet», 12.12.2014.

Felles handlingsplan 2015 mellom Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Statteetaten for styrket innsats mot arbeidsmarkedskriminalitet.

Felles handlingsplan 2016 mellom Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Statteetaten for styrket innsats mot arbeidsmarkedskriminalitet.

Felles årsrapport 2015 mellom Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidsmarkedskriminalitet.

Grunnleggsdokument til planmøtet 2015. Skattetaten.

Innspill fra LO om sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Brev til Statsministeren. 08.04.2014.

Innspill til Regjeringens arbeid med tiltak mot arbeidslivskriminalitet. Brev fra NHO til Statsministerens kontor. 18.06.2014.

Invitasjon til et toppmøte om arbeidslivskriminalitet 17. september 2014. Brev fra Statsråd Robert Eriksson. 05.09.2014.

Kartlegging av informasjonstilbudet til utenlandske arbeidstakere. Rapport, Arbeidstilsynet, 2015.

Kommunikasjonsplan for A-krim Rogaland. Gjeldende fra 01.05.2015.

- Kommunikasjonsplan. Tverretatlig samarbeidsprosjekt mot arbeidsmarkeds-kriminalitet i Bergen. Gjeldende fra 12.08.2015.
- Mandat for opprettelse av en samlokalisert enhet mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten i Kristiansand.
- Mandat for opprettelse av en samlokalisert enhet mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten i Trondheim.
- Medieplan for samarbeidsprosjektet i Bergen høst 2015. Vedlegg 2 til Kommunikasjonsplan, Bergen.
- Målgrupper og kommunikasjonskanaler, Vedlegg 1 til Kommunikasjonsplan, Bergen.
- Mål og prioritering for straffesaksbehandlingen i 2015 – politiet og statsadvokatene. Rundskiv nr. 1/2015. Riksadvokaten.
- Mål og prioritering for straffesaksbehandlingen i 2015 – politiet og statsadvokatene. Rundskiv nr. 1/2016. Riksadvokaten.
- Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private, for å bekjempe kriminalitet. Økokrims skriftserie nr. 21, 2015.
- Nasjonalt tverretatlig analyse og etterretningscenter – oppdragsbrev. Justis- og beredskapsdepartementet, 22.04.2015.
- Oppsummering halvårsrapportering 2016. Internt dokument, Skatteetaten.
- Organisering av transportsatsing. Oversiktsbilde. Ukjent forfatter.
- Plan for tverretatlig samarbeid i Bergen 2015.
- Referat. Møte i Det sentrale samarbeidsforum. 16.01.2015.
- Referat. Møte i Det sentral samarbeidsforumet. 26.06.2015.
- Referat. Møte i Det sentrale samarbeidsforum. 09.10.2015.
- Referat. Tverretatlig erfaringssamling – arbeidsmarkeds-kriminalitet. 10.03.2016.
- Regjeringens arbeids med tiltak mot arbeidslivskriminalitet. Brev fra Statsministeren LO og NHO. 30.06.2014.
- Resultatavtale Skatt Øst, 2015.
- Skattedirektørens styringsbrev for Skatteetatens virksomhet. 2015.
- Skatteoppkrevdere. Presentasjon av samarbeids Indre Østland. 30.11.2015. Kjell Haugen, Arbeidstilsynet Indre Østland.
- Sluttrapport – Utredning, Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter. Følg brev til Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Skattedirektoratet og Politidirektoratet.

Styrket informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politi og private for bekjempelse av kriminalitet. Kartlegging av svakheter ved regelverket og forlag til eventuelle lovendringer. Rapport, Økokrim.

Tildelingsbrev Arbeidstilsynet 2016. Arbeids- og Sosialdepartementet, 20.01.2016.

Tildelingsbrev 2016. Politidirektoratet. Justis- og beredskapsdepartementet.

Tildelingsbrev 2016. Den høyere påtalemyndighet. Justis- og beredskapsdepartementet.

Tverretatlig erfaringssamling – arbeidsmarkedskriminalitet. Presentasjon, 02.03.2016.

Tverretatlig samarbeid mot arbeidslivskriminalitet. Prosjektrapport Bergen. Presentasjon.

Tverretatlig samarbeid i Oslo regionen. Organisering. Presentasjon, Bjørn Marhaug Skatt Øst.

Tverretatlig samarbeidsplan for 2015. A-krim Rogaland – felles tiltak mot arbeidslivskriminalitet i Rogaland. 27.02.2015.

Utredning, Nasjonalt Tverretatlig senter for Analyse og Etterretning. Sluttrapport. Skatteetaten og Politiet.