

Åsmund Arup Seip og
Rolf K. Andersen

ABE-reformen og a-krim

Gir effektivisering i staten
grobunn for arbeidslivskriminalitet?

Åsmund Arup Seip og Rolf K. Andersen

ABE-reformen og a-krim

Gir effektivisering i staten grobunn for
arbeidslivskriminalitet?

Fafo-notat 2021:12

Fafo-notat 2021:12

© Fafo 2021

ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1 Innledning	5
1.1 Metode	6
2 Kampen mot a-krim 2015 – 2020	7
2.1 En strategi mot arbeidslivskriminalitet.....	7
2.2 A-krimsentrene	8
2.3 Organisering av a-krimarbeidet	9
3 ABE-reformen og etatenes budsjetter	11
3.1 ABE-reformen og målet om økt effektivitet.....	11
3.2 ABE-reformen gjennom de ulike budsjettårene	12
4 Etatene og virkningen av ABE-reformen	17
4.1 Arbeidstilsynet	19
4.2 Nav	22
4.3 Politiet.....	23
4.4 Skatteetaten	24
5 Nye utfordringer – hvilken betydning har ABE-reformen?	26
5.1 Tverrfaglig samarbeid og informasjonsutveksling	26
5.2 Politimyndighet og kompetanse.....	27
5.3 A-krimsentrenes tilsynskapasitet.....	28
6 Oppsummering – A-krim samarbeidet og ABE-reformen	30
6.1 ABE-reformen og kampen mot arbeidslivskriminalitet.....	30
Referanser	33
Vedlegg 1	37
Beregninger av samlet tilskudd til arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.....	37

Forord

Denne rapporten ser på sammenhengen mellom to reformer som berører fire statlige etater. ABE-reformen har siden 2015 vært et virkemiddel i regjeringens arbeid for å effektivisere og avbyråkratisere offentlig sektor. Reformen har blitt kritisert for å svekke offentlige tjenester, og ansatte i offentlige virksomheter har ment den fører til økt arbeidspress. I den samme perioden har økende arbeidslivskriminalitet blitt satt på dagsorden. Regjeringen har lagt fram en egen strategi på området, og statlige etater er bedt om å gå sammen i bekjempelsen av slik kriminalitet. Har etatene fått nok ressurser til å bekjempe den voksende arbeidslivskriminaliteten, eller har ABE-reformen svekket kampen mot arbeidslivskriminalitet?

Rapporten er utarbeidet for LO og inngår i Fafos forskning på ABE-reformen og a-krim-arbeidet. Vi vil rette en stor takk til alle som har bidratt med informasjon gjennom intervjuer vi har hatt i Arbeidstilsynet, Nav, politiet og i Skatteetaten. Også en takk til Jonas Bals og Torstein Brechan som har kommet med nyttige kommentarer. Forskningsjef Sissel C. Trygstad har kvalitetssikret rapporten.

Arbeidet har vært gjennomført av Rolf K. Andersen og Åsmund Arup Seip. Seip har hatt hovedansvaret og har ført det meste i pennen, som det het i gamle dager. Alle eventuelle feil og mangler ved rapporten er forfatternes ansvar.

Oslo, juni 2021

Rolf K. Andersen og Åsmund Arup Seip

1 Innledning

Det er ikke uvanlig at statlige tiltak kan ha uintenderte konsekvenser, eller at to ulike tiltak virker i motsatt retning, slik at man ikke fullt ut når ønsket resultat. I 2014 lanserte regjeringen Solberg en reform for «avbyråkratisering og effektivisering» i statlige virksomheter, den såkalte ABE-reformen. Samme år ble det i budsjettet for 2015 foreslått å igangsette en satsing mot arbeidslivskriminalitet. Dette skulle gjøres gjennom et samarbeid mellom statlige etater som på hver sin måte var involvert i arbeidet med på å avdekke arbeidslivskriminalitet. Arbeidstilsynet, Nav, Politiet og Skatteetaten er de sentrale aktørene i a-krimssamarbeidet.

Arbeidslivskriminalitet er et alvorlig samfunnsproblem som berører både bedrifter, arbeidstakere og fellesskapet som blir fratrukket verdier. Derfor har både myndighetene og partene i arbeidslivet satt innsats mot arbeidslivskriminalitet høyt på dagsorden. Arbeidstilsynet definerer arbeidslivskriminalitet slik i sin årsrapport for 2019:

«Arbeidslivskriminalitet defineres gjerne som handlinger som bevisst bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter. Kriminaliteten kjennetegnes ved at den er organisert og utført på en måte som minimaliserer produksjonskostnadene, utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og bidrar til å undergrave samfunnsstrukturen.» (Arbeidstilsynet årsrapport, 2019, s. 27)

Dette er en vid definisjon som viser at innsatsen mot arbeidslivskriminalitet foregår på et bredt felt. Etatene som skal bekjempe arbeidslivskriminalitet må stadig rette oppmerksomheten mot nye områder og nye problemer. Arbeidslivskriminalitet bekjempes på tre måter: gjennom å begrense mulighetene kriminelle har til å drive kriminell virksomhet, gjennom å gi god informasjon og slik sette utenlandske arbeidstakere i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter, og gjennom å påvirke de som kjøper varer og tjenester slik at de ikke fremmer arbeidslivskriminalitet gjennom sin etterspørsel (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2019, s. 1).

Både LO-forbund og andre arbeidstakerorganisasjoner har reist kritikk mot ABE-reformen, og det har blitt hevdet at den svekker statlige virksomheter slik at det også får konsekvenser for tjenestekvaliteten. De siste tiårene har det skjedd store endringer i arbeidslivet, blant annet med en betydelig arbeidsinnvandring, etablering av bemanningsselskaper, og utenlandske oppdragstakere. Dette har gitt kriminelle større spillerom. Har kontrolletatene blitt tilført ressurser som står i forhold til det nye trusselbildet? ABE-reformen innebærer at det kuttes 0,5 prosent av driftsbudsjettet til statlige virksomheter hvert år, som så føres tilbake på statsbudsjettet som en «produktivitetsgevinst». I sitt innspill til statsbudsjettet 2021 ba arbeidstakerorganisasjonen Tekna stortingets arbeids- og sosialkomité om ikke å videreføre ABE-reformen, og pekte på at den kunne svekke det viktige arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

«Tekna [frykter] at regjeringens økte innsats mot useriøse bedrifter og arbeidslivskriminalitet svekkes når ABE-reformen videreføres. ABE-reformen vil i realiteten kunne medføre færre ressurser til sentrale etater, som Arbeidstilsynet, politiet, Nav og Skatteetaten, sin evne til å bekjempe arbeidslivskriminalitet.» (Tekna, 2020)

Debatten rundt ABE-reformen, og det tverrpolitiske målet om å bekjempe arbeidslivskriminalitet, gjør det relevant å undersøke hvordan de to reformene forholder seg til hverandre, og om det oppstår uønskede konsekvenser når reformene gjennomføres samtidig. I dette notatet vil vi derfor se på følgende problemstillinger:

- Hva er regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet og hvordan er a-krimssamarbeidet organisert?
- Hvordan virker ABE-reformen og hva har vært den budsjettmessige konsekvensen for etatene som deltar i a-krimssamarbeidet?
- Påvirker ABE-reformen kampen mot arbeidslivskriminalitet i de fire samarbeidende etatene?

Dette notatet er ikke en evaluering av a-krimarbeidet eller ABE-reformen. Vi har lagt vekt på å undersøke hvordan ABE-reformen har påvirket a-krimssamarbeidet til de fire etatene. Etter kort å ha beskrevet regjeringens satsing på å bekjempe arbeidslivskriminalitet, og hvordan a-krimarbeidet er organisert, ser vi på ABE-reformen, hvordan den virker og hvilken effekt den har hatt i budsjettene til de ulike etatene gjennom perioden 2015–2020. Deretter drøfter vi hvilken effekt ABE-reformen har hatt på ansettelser i de fire etatene, og går gjennom etatene enkeltvis og forsøker grovt å beregne hvilken effekt ABE-reformen og de særskilte tilskuddene som har kommet gjennom a-krimssatsingen, har i de enkelte etatene. Avslutningsvis peker vi på noen utfordringer som ligger i samarbeidet knyttet til arbeidslivskriminalitet, og gir en avsluttende vurdering av ABE-reformens betydning for a-krimssamarbeidet.

1.1 Metode

Notatet bygger på en gjennomgang av de fire etatenes tildelingsbrev for budsjettårene 2015–2020, årsrapporter for den samme perioden, samt intervjuer med et utvalg nøkkelpersoner som kjenner arbeidet mot arbeidslivskriminalitet i de ulike etatene. Dette er ledere, ansatte og tillitsvalgte. Intervjuene ble gjennomført med ledere for arbeidet mot arbeidslivskriminalitet eller personer de henviste oss til i de fire etatene. Vi tok også kontakt med hovedtillitsvalgte og ba om å bli henvist til en tillitsvalgt som kjenner til arbeidet mot arbeidslivskriminalitet, og kunne si noe om dette. Noen av intervjuene ble gjennomført som gruppeintervju med flere personer. Noen av de vi henvendte oss til takket nei til å delta i intervju.

I Nav har vi gjennomført intervju med leder av Nav kontroll, som også er med i Styringsgruppen for a-krimssamarbeidet, og en seniorrådgiver som har sittet i Nasjonal tverrfaglig koordineringsgruppe for a-krimssamarbeidet. Det er også gjennomført intervju med to tillitsvalgte i Nav. I Skatteetaten divisjon Innsats har vi snakket med to seksjonssjefer som har ansvar for arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Vi har også hatt samtale med en tillitsvalgt i Skatteetaten divisjon Innsats.

I politiet snakket vi med avdelingsdirektør i Politifagavdelingen i Politidirektoratet, og i Arbeidstilsynet har vi intervjuet en tillitsvalgt. Vi har også intervjuet to ansatte i a-krimsentrene, en fra politiet og en fra Skatteetaten.

Det er gjennomført åtte intervjuer med til sammen elleve personer.

Tallgrunnlaget for beregning av ABE-kutt i budsjettene og særskilte midler bevilget til a-krimarbeidet er hentet fra etatenes tildelingsbrev for årene 2015–2020. Der det ikke framgår klart hvor stort ABE-kuttet er, er kuttet estimert ut fra gjeldende års bevilgning og kuttprosent. Beregningen er derfor ikke helt presis. Det kan også ha forekommet budsjettjusteringer i løpet av året som ikke er kommet med i våre tall. Vi mener likevel at beregningen gir et riktig hovedinntrykk av ABE-kuttene størrelse.

2 Kampen mot a-krim 2015–2020

2.1 En strategi mot arbeidslivskriminalitet

I 2015 la regjeringen Solberg fram sin strategi mot arbeidslivskriminalitet. Der peker den på at arbeidslivskriminalitet har alvorlige konsekvenser for både arbeidstakere, virksomheter og samfunnet som helhet. Regjeringen ønsket å bekjempe arbeidslivskriminalitet og fremme seriøse og gode arbeidsforhold gjennom et bredt samarbeid om forebygging, kunnskapsdeling og håndheving mellom offentlige myndigheter og arbeidslivets parter. Strategien ble utarbeidet etter dialog med hovedorganisasjonene i arbeidslivet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 3), og bygger på noen hovedområder:

- Samarbeid med partene i arbeidslivet gjennom kontaktutvalget og i bransjeprogram.
- Kontroll og oppfølging gjennom felles operativ innsats fra politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, Nav og andre offentlige etater.
- Innkjøp skal brukes som virkemiddel ved at det stilles krav om at leverandører til det offentlige som hovedregel skal ha lærlinger og et begrenset antall underleverandører.
- Kunnskap om utbredelsen av arbeidslivskriminalitet skal øke virksomhetenes og forbrukernes muligheter til å ta informerte valg, og tiltak som alt er satt i gang for å motvirke sosial dumping og useriøsitet skal evalueres.
- Informasjon gjennom servicesentre for utenlandske arbeidstakere og på internett skal opplyse de som søker arbeid i Norge.
- Styrket samarbeidet med tilsyns- og kontrollmyndigheter i andre land.

Strategien ble revidert i februar 2017 og på nytt i februar 2019. Det ble blant annet tilføyet et punkt om bedre registerordninger og identitetsforvaltning. Regjeringen ville bekjempe bruk av falsk identitet som muliggjør fiktive arbeidskontrakter og arbeidsforhold. Dette skal gjøres blant annet gjennom bedre registrering av utenlandske tjenesteytere som utfører arbeidsoppgaver i Norge.

For å styrke koordineringen mellom statlige etater ble det i januar 2015 undertegnet en felles overordnet handlingsplan mellom de fire etatene, Arbeidstilsynet, Nav, politiet og Skatteetaten. Samtidig ga departementene i tildelingsbrevene for 2015 felles føringer til Arbeidstilsynet, politiet og Skatteetaten om at det skulle etableres tre operative enheter som skulle sikre samlokalisering og felles innsats mot arbeidsmarkeds kriminalitet fra Skatteetaten, Kemneren, Arbeidstilsynet og politiet. Den ene enheten skulle bygge på et pilotprosjekt i Bergen hvor etatene allerede hadde etablert et samarbeid som innebar samlokalisering. De to andre a-krimsentrene ble bygget opp i Oslo og Stavanger som var områder der etatene hadde erfart at det var mye arbeidsmarkeds kriminalitet (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet og Skatteetaten, 2015, s. 2).

Det tverrfaglige samarbeidet mellom etatene ble evaluert av UNI Research/Rokkansenteret i 2016. Rapporten konkluderte med at selv om satsingen var relativt ny, var den lovende og hadde gitt resultater, blant annet gjennom at kriminelle aktører og nettverk var identifisert, at informasjon var delt mellom etatene, og at tiltak var iverksatt (Neby, et al., 2016, s. 112). Samarbeidet var preget av intern og ekstern kompleksitet, og var utfordrende blant annet på grunn av den hierarkiske organiseringen av forvaltningen. Samarbeidet kunne bli bedre med forbedret informasjonsdeling, inkorporering av

etatssamarbeidet i strategiutviklingen og dersom etterretnings- og analysearbeidet ble bedre tilpasset de operative oppgavene (Neby, et al., 2016)

I 2020 la etatene fram en felles forebyggende strategi for perioden 2020–2024, og departementene presenterte en statusrapport for oppfølging av strategien mot arbeidslivskriminalitet, og annonserte at en ny oppdatering av strategien var planlagt til nyåret 2021 (Departementene, 2020; Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2020). Gjennom hele perioden fra 2015 til 2021 har regjeringen prioritert å følge opp kampen mot arbeidslivskriminalitet.

2.2 A-krimsentrene

De fire etatene fikk i oppgave å samarbeide om å bekjempe arbeidslivskriminalitet, og de første a-krimsentrene ble bygget opp i Bergen, Oslo og Stavanger i løpet av første kvartal 2015 (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2015). Dette var oppstarten til a-krimsentrene, som ble en viktig del av etatssamarbeidet.

I perioden fra 2015 til 2020 ble det i tillegg bygget opp a-krimsentre i Bodø, Trondheim, Tønsberg og Kristiansand. Det foregår også et koordinert samarbeid andre steder i landet. Av årsrapporten for 2019 framgår det at a-krimsentret i Oslo har om lag 34 medarbeidere og senteret i Tønsberg har om lag 31 medarbeidere (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2019). Verken årsrapportene for innsatsen mot arbeidslivskriminalitet eller andre dokumenter som har vært tilgjengelig opplyser om hvor mange medarbeidere det er ved alle sentrene samlet, men bemanningen skal ligge over det som er satt som minimumsbemanning. I henhold til styringsmodellen for a-krimsentrene, utarbeidet i 2017, skal kjernebemanningen være minimum elleve ved hvert senter (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2018, s. 42).

A-krimsentrene har ikke eget budsjett, men får tildelt ressurser gjennom de enkelte etatene. De som jobber ved a-krimsentrene, er ansatt i de enkelte etatene. Virksomheten ved a-krimsentrene tar sikte på å avdekke arbeidslivskriminalitet gjennom kunnskapsinnhenting og kontroll av virksomheter. Saker som sentrene avdekker, blir utredet videre i de enkelte etatene. A-krimsentrene er dermed bare en del av etatenes arbeid med å avdekke arbeidslivskriminalitet.

Arbeidet ved a-krimsentrene har utviklet seg over tid. I 2015 ble det lagt opp til å gjennomføre aksjoner og kontroller parallelt med bruk av sanksjoner. Målet var å bygge på etterretningsinformasjon og tips, og innrette kontrollen der det var sannsynlig å treffe på kriminelle aktører (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet og Skatteetaten, 2015, s. 6). Årsrapporten for a-krimsentrene for 2015 viser at politiets deltakelse i aksjoner var viktig. Dersom for eksempel Arbeidstilsynet kunne vise til brudd på vedtak om stans av virksomhet eller at Skatteetaten kunne påvise manglende rapportering eller bokføring, ble politiet brukt til å iverksette bortvisning etter politiloven. Etatene rapporterte at dette var «et særdeles effektivt virkemiddel» (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet og Skatteetaten, 2015, s. 7). Det har senere vist seg at denne formen for reaksjon eller sanksjon har vært juridisk tvilsom, og den opphørte derfor i 2020.

Fra starten i 2015 og fram til 2019 har aksjoner og kontroller utgjort en betydelig del av arbeidet som utføres i a-krimsentrene. Når minst to etater deltar i en planlagt og styrt innsats av større omfang, regnes det som en aksjon. Aksjonene kan gjerne være rettet mot en eller flere virksomheter og arbeidsplasser. Fra 2016 og fram til og med 2019 har a-krimsentrene samlet gjennomført mellom 64 og 85 aksjoner per år. I 2020, som var preget av koronakrisen, ble det gjennomført 42 aksjoner (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2020).

I tillegg til aksjoner gjennomfører a-krimsentrene kontroller av virksomheter og personer. Slike kontroller kan være del av en informasjonsinnhenting, eller det kan være kontroller for å avdekke ulovlige forhold, og bidra til å gjøre etatene synlige og tilgjengelige ute på arbeidsplassene (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2018, s. 3). Medarbeidere fra Arbeidstilsynet, Nav, Skatteetaten eller politiet utreder og ferdigstiller rapporter på bakgrunn av informasjon som er innhentet. Arbeidstilsynets representant ved a-krimsentret kan selv gripe inn med sanksjoner, for eksempel stans av virksomhet ved fare for liv og helse, eller gi pålegg og eventuelt følge opp med tvangsmulkt. Saker som berører Nav og Skatteetaten sendes videre i linjen i etatene for oppfølging og eventuelt sanksjonering med de virkemidlene etatene har. Alvorlige saker blir overført til politiet for mulig tiltale.

Etter at politiets hjemmel til å gripe inn når a-krimsentrene har aksjoner er blitt trukket i tvil, jobber politiets medarbeidere ved a-krimsentrene i hovedsak med utlendingssaker, etterretning og straffesaksarbeid innen økonomisaker (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2020, s. 5 f).

2.3 Organisering av a-krimarbeidet

I 2017 fikk de fire etatene i oppdrag å utvikle en felles styringsmodell for arbeidet. Regjeringen ba etatene tydeliggjøre rammene for arbeidet og de ulike partenes rolle i samarbeidet. Etter at en arbeidsgruppe hadde utredet hvordan samarbeidet fungerte, og hva som kunne forbedres, vedtok lederne for de fire etatene en felles styringsmodell høsten 2017. (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet og Skatteetaten, 2017). Tolletaten er også med gjennom et begrenset samarbeid.

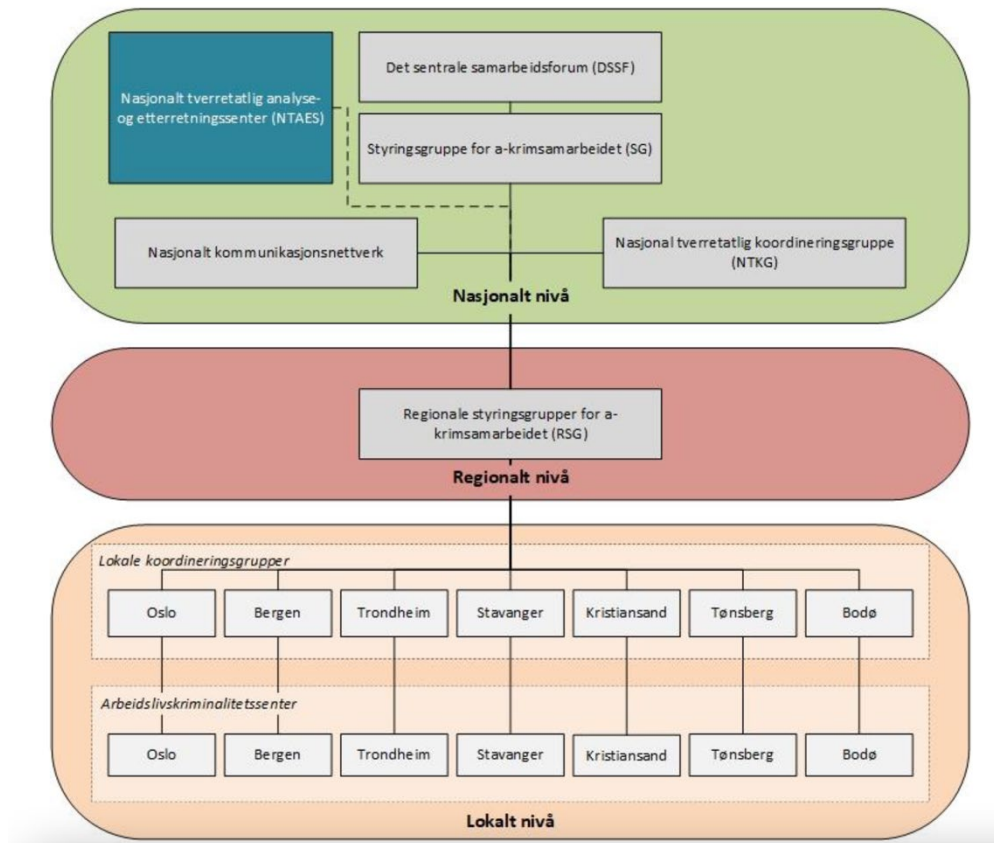
A-krimarbeidet ledes av en styringsgruppe som får sitt oppdrag fra Det sentrale samarbeidsforum (DSSF). Det sentrale samarbeidsforum er et koordineringsorgan mellom ulike statlige myndigheter, og ble etablert i 2005 for å lede og koordinere arbeidet mot økonomisk kriminalitet. Under etableringen av styringsmodellen for a-krim samarbeidet i 2017 fikk DSSF i oppgave å være øverste beslutningstaker i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Samarbeidsforumet består av direktørene for Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og Tolletaten, Nav er representert ved ytelsesdirektøren, og i tillegg er Riksadvokaten og sjefen for Økokrim med (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2017, s. 29). Forumet har det overordnede ansvaret for å videreutvikle samarbeidet mellom etatene innenfor rammen av forumets formål (Hauge, 2019, s. 17).

I henhold til styringsmodellen for a-krim samarbeidet er det opprettet en styringsgruppe for a-krim samarbeidet (SG).¹ Styringsgruppen koordinerer og leder samarbeidet, og skal påse at styringssignalene fra de ulike etatene samordnes slik at de underliggende regionale styringsgruppene og a-krimsentrene får et felles rammeverk å jobbe innenfor.

I tilknytning til styringsgruppen er det opprettet en tverrfaglig koordineringsgruppe. I Nasjonal tverrfaglig koordineringsgruppe sitter det en representant fra arbeidstilsynet, skatteetaten, Nav og politiet. Koordineringsgruppen får sitt mandat fra styringsgruppen og skal forberede saker og følge opp beslutninger som er fattet av styringsgruppen eller i det sentrale samarbeidsforumet. Koordineringsgruppen skal være et bindeledd mellom direktoratene, de regionale styringsgruppene og a-krimsentrene. Medlemmene i koordineringsgruppen har ikke formell beslutningsmyndighet for egen etat, men kan ta avgjørelser angående mindre og løpende saker (Hauge, 2019, s. 17).

¹ Denne styringsgruppen fungerer også som styringsgruppe for Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES). Tolletaten og Økokrim er også representert i styringsgruppen.

Figur 1 Skjematisk oversikt over styringsstrukturen i a-krimarbeidet. Kilde: (Hauge, 2019, s. 16).



Styringsstrukturen i a-krimarbeidet omfatter også regionale styringsgrupper som har det overordnede ansvaret for oppfølging av etatenes styringssignaler og felles handlingsplan i sin region, og prioritere tiltak ut fra det aktuelle trusselbildet. Det regionale nivået ble trolig etablert for å ivareta styringsrett innenfor den regionale strukturen etatene har eller hadde. Både Skatteetaten og Arbeidstilsynet har senere gått over fra geografisk til funksjonell organisering av etaten.

A-krimsentrene utgjør en del av det lokale nivået i etatenes arbeid mot arbeidslivskriminalitet. Ved hvert a-krimsentent er det en lokal koordineringsgruppe bestående av en representant fra hver etat. Disse gruppene skal lede arbeidet ved a-krimsentrene og bidra til at arbeidet ved sentrene blir en integrert del av det øvrige arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

A-krim samarbeidet kjennetegnes ved at styrings- og ledelsesstrukturen er kollektiv, og på hvert nivå ledes arbeidet av en gruppe med representasjon fra de fire etatene. Dette følger av at samarbeidet ikke har et eget budsjett, men trekker på driftsbudsjettene i de fire samarbeidende etatene. For å binde midler til samarbeidet har regjeringen gjennom flere år gitt likelydende styringsinstruksjoner til etatene, og bevilget øremerkede midler til a-krim samarbeidet.

3 ABE-reformen og etatenes budsjetter

I det samme tidsrommet som regjeringen har utviklet og satt verk sin strategi mot arbeidslivskriminalitet har statlig virksomhet vært underlagt en annen reform regjeringen hvert år har fulgt opp. ABE-reformen har hatt som mål å øke effektiviteten i offentlig sektor gjennom hvert år å kutte i driftsbudsjettene til statlig virksomheter.

3.1 ABE-reformen og målet om økt effektivitet

ABE-reformen ble foreslått av regjeringen Solberg i 2014 og innført fra og med budsjettåret 2015. Regjeringen foreslo å kutte 0,5 prosent i driftsutgiftene som bevilges over statsbudsjettet. Denne posten omfatter også lønnsutgiftene til statlige virksomheter. Kravet om kutt gjelder alle statlige virksomheter som mottar driftsbevilgninger over statsbudsjettet. Nettobudsjetterte virksomheter, som universiteter forskningsinstitusjoner, og spesialisthelsetjenesten er også inkludert i ordningen. Reformen skulle være en «avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform» som skulle gi statlige virksomheter insentiv til å bli mer effektive (Prop. 1. S (2014-2015), s. 84). Enkelte år har Stortinget økt kuttene regjeringen har foreslått, og hvert år fra 2015 til 2021 har regjeringen og Stortinget kuttet mellom 0,5 og 0,8 prosent i driftsbudsjettet til statlige virksomheter og brukt de sparte midlene på tiltak politikerne har ønsket å satse på.

ABE-reformen i Norge var anbefalt av OECD og er inspirert av tilsvarende reformer i andre land. I Australia, New Zealand, Finland, Sverige og Danmark har reformen blitt brukt til å spare penger på statsbudsjettet. I Danmark har man også gjort som i Norge og omfordelt innsparte midler til andre satsingsområder og poster på budsjettet (Oppegaard, Seip, & Svalund, 2019, s. 19).

I budsjettet for 2021 omtaler regjeringen reformen slik:

«Reformen gir insentiver til mer effektiv statlig drift og skaper handlingsrom for å sikre velferden, investere i utdanning og kunnskap og styrke samferdsel, politi og forsvar.» (Prop. 1 S. (2020-2021), s. 86)

Sitatet viser til reformens to sider som begge har vært viktige for regjeringen Solberg. På den ene siden skal ABE-kuttene føre til at statlige virksomheter nøye må vurdere bruken av budsjetterte midler, omdisponere eller legge om driften for slik å spare penger. Regjeringen kaller dette å gjennomføre «tiltak for å bli mer effektive» (Prop. 1 S. (2020-2021), s. 86). På den andre siden skaper innsparingen budsjettmidler som politikerne kan fordele i budsjettprosessen. Dette illustreres godt i budsjettforhandlingen høsten 2020 der regjeringens foreslåtte ABE-kutt på 0,5 prosent ble økt av Stortinget til 0,6 prosent for å få rom til saldering av Fremskrittspartiets krav i budsjettforhandlingene (forskerforum.no, 2020). Tanken er at økt produktivitet i offentlig sektor generelt skal «tas ut» og reforderes gjennom den politiske budsjettprosessen.

Kritikerne har pekt på at ABE-reformen svekker tjenestene i offentlig sektor (frifagbevegelse.no, 2020), og en Fafo-rapport fra 2019 viser at ABE-reformen i mange tilfeller fører til ansettelsesstopp og økt arbeidsmengde for de ansatte, og at aktivitets-

nivået i noen virksomheter kan bli redusert, slik at det går ut over tjenestekvaliteten (Oppegaard, Seip, & Svalund, 2019, s. 80).

På den annen side er det vanskelig å peke på noen betydelig reduksjon i antall ansatte i staten som helhet i perioden 2015 til 2019 (Oppegaard, Seip, & Svalund, 2019, s. 29).² Ved at generelle innsparinger benyttes som tilskudd av midler andre steder i staten virker reformen slik at noen virksomhetsområder rammes av budsjettreduksjoner mens andre får opprettholdt eller økt sine driftsmidler til bruk på særskilte satsingsområder. Det er et gjennomgående trekk ved ABE-reformen at det er svært vanskelig å spore direkte effekter av den. I større virksomheter foregår det gjerne omorganiseringer som maskerer effektene av ABE-kuttene. I mindre statlige virksomheter med ren tjenesteproduksjon vil det over tid være vanskelig å gjennomføre kutt i driftsmidler uten å redusere kapasiteten slik at det går ut over tjenestekvaliteten (Ibenholt & Flatval, 2018, s. 13 f).

De fire store etatene som er hovedaktørene i arbeidet med å bekjempe arbeidslivskriminalitet er som andre etater omfattet av ABE-reformens kutt i driftsbudsjettet. Men samtidig har etatene mottatt økning i budsjettene øremerket til blant annet etableringen av a-krimsentrene.

3.2 ABE-reformen gjennom de ulike budsjettårene

Det er ikke mulig å spore ABE-kuttene direkte i de ulike etatenes interne budsjetter. En vanlig praksis er at statlige virksomheter fordeler ABE-kuttene på hele eller store deler av sin virksomhet. Hver avdeling må ta sin del av det prosentvise kuttet (Oppegaard, Seip, & Svalund, 2019, ss. 46, 50). I tildelingsbrevene til de fire etatene vi er opptatt av her, kan vi imidlertid se hvordan ABE-kuttene slår ut i sin helhet for etatene. Tildelingsbrevene viser også at de fire etatene har fått tilført ekstra bevilgninger for å styrke arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.³ Vær oppmerksom på at tallene for driftsbevilgning og ABE-kutt gjelder hele etaten. Det er bare en del av etatenes arbeid som omfatter arbeidslivskriminalitet. ABE-kuttet som berører arbeidslivskriminalitet direkte er dermed langt mindre enn det som er angitt i tildelingsbrevene til etatene og som framgår av tabellene i dette avsnittet.

I budsjettene for 2015 utgjør ABE-kuttene 0,6 prosent av driftsbevilgningene etter at Stortinget økte kuttet som var foreslått av regjeringen.

Tabell 3.1 Driftsbevilgning (post 01 og 21), ABE-kutt og særskilte tilskudd til arbeidslivskriminalitet for utvalgte etater i 2015. Kilde: Etatenes tildelingsbrev for 2015.

Budsjettår 2015	Driftsbevilgning	ABE-reform	ABE-kutt	Kommentar	Særskilt tilskudd til a-krim
Arbeidstilsynet	549 809 000	0,6	3 160 000		8 300 000
Nav (Kap. 605)	11 173 807 000	0,6	67 042 842	Estimert*	0
Politiet	13 667 290 000	0,6	82 003 740	Estimert	8 300 000
Skatteetaten	5 030 476 000	0,6	30 182 856	Estimert	8 300 000

*Der det i tildelingsbrevet ikke er oppgitt størrelse på ABE-kuttet er dette for enkelthets skyld beregnet som en prosentvis andel, angitt ved ABE-reformens kuttrate, av gjeldende års driftsbevilgning. Er gjeldende driftsbudsjettet økt i forhold til foregående års reviderte budsjett, blir estimatet av ABE-kutt noe høyere enn det i realiteten var.

² Endringer i antall ansatte kan i stor grad forklares av statlige reformer og måten staten organiserer tjenestene sine på. Reduksjonen i antall statsansatte fra 2016 til 2017 skyldes i stor grad at Bane NOR (tidligere Jernbaneverket) og Den norske kirke ble skilt ut fra staten.

³ I noen tilfeller kan etatene kan ha valgt en annen fordeling seg imellom av midlene i det særskilte tilskuddet enn det som går fram av tabellene nedenfor.

Som det framgår av tabell 3.1 fikk de fire etatene til sammen rundt 180 millioner i ABE-kutt i 2015. Dette utgjorde 0,6 prosent av det foregående års reviderte driftsbudsjett. Samtidig er det viktig å være klar over at etatene også kan ha fått påplussinger i budsjettet for 2015. I tildelingsbrevet til politiet for 2015 framgår det at politiet fikk en betydelig styrking av politibemanningen og påtalejurister det året. 165 millioner var for eksempel avsatt til å ansette 349 nyutdannede fra Politihøgskolen høsten 2015. Departementet forutsatte at deler av dette kom arbeidet mot arbeidslivskriminalitet til gode.

«Justis- og beredskapsdepartementet legger til grunn at deler av økningen nyttes til styrking av bekjempelse av vold og seksuelle overgrep mot barn, bekjempelse av IKT-kriminalitet og økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet.» (Politiet tildelingsbrev, 2015, s. 4)

I tillegg til generelle bevilgninger til de fire etatene, lå det i tildelingsbrevet til Arbeidstilsynet, Politiet og Skatteetaten en særskilt tildeling på 8,3 millioner til hver etat. Denne skulle brukes for å realisere regjeringens satsing mot arbeidslivskriminalitet.

«Styrkingen skal sette Arbeidstilsynet, Skatteetaten og politiet i stand til økt samordnet innsats for å forebygge og avdekke arbeidslivskriminalitet. Tiltaket innebærer at det pågående pilotprosjektet i Bergen, hvor Skatteetaten, Kemneren og Arbeidstilsynet er samlokalisert i én enhet, utvides med deltakelse fra politiet. Tiltaket innebærer også at det etableres tilsvarende enheter i to andre byer, der det er størst risiko for og utbredelse av arbeidslivskriminalitet. [...] Etatene skal i fellesskap utarbeide en gjensidig forpliktende plan for tiltaket. [...] Regjeringen styrker Arbeidstilsynet, Skatteetaten og politiet med 8,3 mill. kroner hver til dette formålet.» (Arbeidstilsynet tildelingsbrev, 2015, s. 6 f)

Når bevilgningene til etatene blir gitt på denne måten griper Regjeringen og departementene inn i etatenes drift gjennom å øremerke midler. Dette kan være en effektiv måte å realisere politiske mål på. Etatene kan da ikke selv bestemme hvordan midlene skal brukes, men må følge opp de politiske målene og, som i dette tilfellet, realisere utbyggingen av a-krimsentrene. Bevilgningene kommer som en økning i budsjettet, og vil fortsette å løpe i de påfølgende årene inntil departementene gir etatene nye styringssignaler eller endrer bevilgningene.

Nav fikk ingen ekstra bevilgning i 2015, men ble bedt om å ta del i samarbeidet og «delta i de tre planlagte innsatsenhetene sammen med de tre øvrige etatene» (NAV tildelingsbrev, 2015, s. 17).

Også i budsjettene for 2016 kom det økte bevilgninger til arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

Tabell 3.2 Driftsbevilgning (post 01 og 21), ABE-kutt og særskilte tilskudd til arbeidslivskriminalitet for utvalgte etater i 2016. Kilde: Etatenes tildelingsbrev for 2016.

Budsjettår 2016	Driftsbevilgning	ABE-reform	ABE-kutt	Kommentar	Særskilt tilskudd til a-krim
Arbeidstilsynet	574 988 000	0,7	4 500 000		16 000 000
Nav (Kap. 605)	11 238 778 000	0,7	78 671 446	Estimert	6 000 000
Politiet	14 729 319 000	0,7	93 700 000		6 000 000
Skatteetaten	5 299 054 000	0,7	37 093 378	Estimert	6 000 000

Arbeidstilsynet fikk i 2016 16 millioner i ekstra bevilgninger til arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Dette omfatter to poster: 10 millioner til «styrking av arbeidet med oppfølging av Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet» og 6 millioner til to nye a-

krimsentre (Arbeidstilsynet tildelingsbrev, 2016, s. 12). Det ble også gitt ekstra bevilgninger på til sammen 8,3 millioner til arbeid ved Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) og styrking av varslervernet, som ikke er tatt med i tabellen. Både i 2016 og foregående år overskrider de øremerkede bevilgningene til Arbeidstilsynet tiltenkt kampen mot arbeidskriminalitet kuttene som kom som følge av ABE-reformen.

Både Nav og Politiet fikk også særskilte tilskudd til a-krimsentrene dette året. Til sammen ble det bevilget 28 millioner til kampen mot arbeidslivskriminalitet i de tre etatene, i tillegg til den ordinære bevilgningen til etatene som også omfatter bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Dette året økte imidlertid Stortinget ABE-kuttene ytterligere, og 0,7 prosent av driftsbevilgningen til de fire etatene ble trukket inn, til sammen over 200 millioner kroner.

Tabell 3.3 Driftsbevilgning (post 01 og 21), ABE-kutt og særskilte tilskudd til arbeidslivskriminalitet for utvalgte etater i 2017. Kilde: Etatenes tildelingsbrev for 2017.

Budsjettår 2017	Driftsbevilgning	ABE-reform	ABE-kutt	Kommentar	Særskilt tilskudd til a-krim
Arbeidstilsynet	626 629 000	0,8	5 013 032	Estimert	6 250 000
Nav (Kap. 605)	11 467 873 000	0,8	89 696 000		6 250 000
Politiet	16 751 896 000	0,8	116 020 000		6 250 000
Skatteetaten	5 853 008 000	0,8	46 824 064	Estimert	6 250 000

2017 var nok et år der Stortinget økte Regjeringens forslag til ABE-kutt. Da Stortinget var ferdig med budsjetter var ABE-kuttene økt fra 0,5 prosent til 0,8 prosent, og kommet opp i over 250 millioner samlet for de fire etatene. Bevilgningene til arbeidet mot arbeidslivskriminalitet økte imidlertid også. Hver etat fikk 6,25 millioner, til sammen 25 millioner kroner. Bevilgningen skulle gjøre det mulig å opprette ytterligere to a-krimsentre:

«Bevilgningen på kap. 640, post 01 er styrket slik at det pågående samarbeidet ved de samlokaliserte sentrene i Bergen, Stavanger, Trondheim, Kristiansand og Oslo skal utvikles og styrkes ytterligere gjennom snarlig etablering av to nye samlokaliserte enheter.» (Arbeidstilsynet tildelingsbrev, 2017, s. 10)

Det ser ikke ut til at det kom nye særskilte tilskudd året etter. 2018 var året for å konsolidere arbeidet mot arbeidslivskriminalitet og implementere den nye styringsmodellen. Det ble også jobbet med å systematisere arbeidet ved a-krimsentrene gjennom å utarbeide en felles metodikk og felles maler for kunnskapsbygging (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2018). Tabell 3.4 viser at ABE-kuttene ble opprettholdt, i 2018 med 0,7 prosent av driftsbevilgningene.

Tabell 3.4 Driftsbevilgning (post 01 og 21), ABE-kutt og særskilte tilskudd til arbeidslivskriminalitet for utvalgte etater i 2018. Kilde: Etatenes tildelingsbrev for 2018.

Budsjettår 2018	Driftsbevilgning	ABE-reform	ABE-kutt	Kommentar	Særskilt tilskudd til a-krim
Arbeidstilsynet	631 346 000	0,7	4 419 422	Estimert	0
Nav (Kap. 605)	11 526 789 000	0,7	80 052 000		0
Politiet	17 201 435 000	0,7	116 950 000		0
Skatteetaten	5 957 575 000	0,7	41 703 025	Estimert	0

Tildelingsbrevene for 2019 viser at etatene igjen fikk betydelige tilskudd til arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Dette året bevilget Stortinget til sammen 20 millioner kroner for å styrke denne innsatsen. 10 millioner skulle bruke til «felles teknologistøtte» mens de

resterende 10 millionene skulle gå til «øvrig styrking av a-krimsentrenes arbeid ut fra etatenes felles vurderinger av hvor innsatsen gir størst effekt» (Arbeidstilsynet tildelingsbrev, 2019, s. 6). Som det framgår av tabell 3.5 ble summen i tildelingsbrevene fordelt omtrent likt mellom de fire etatene.

Tabell 3.5 Driftsbevilgning (post 01 og 21), ABE-kutt og særskilte tilskudd til arbeidslivskriminalitet for utvalgte etater i 2019. Kilde: Etatenes tildelingsbrev for 2019.

Budsjettår 2019	Driftsbevilgning	ABE-reform	ABE-kutt	Kommentar	Særskilt tilskudd til a-krim
Arbeidstilsynet	651 300 000	0,5	3 256 500	Estimert	5 200 000
Nav (Kap. 605)	11 704 445 000	0,5	57 500 000		4 400 000
Politiet	18 118 055 000	0,5	85 507 000		5 200 000
Skatteetaten	6 268 000 000	0,5	31 340 000	Estimert	5 200 000

* Etatene fikk samlet en tildeling på 20 millioner hvorav 10 skulle gå til felles teknologistøtte. Etatene kan ha valgt en annen fordeling av midlene seg imellom enn det som framgår av tabellen.

Midlene til teknologistøtte ble brukt til å etablere et tverretatlig forretningsteam med kontaktpersoner fra hver etat. Forretningsteamet skulle følge opp juridiske spørsmål, og har blant annet jobbet med ulike spørsmål knyttet til en portal for datainnsamling (akrim.no), kunnskaps- og etterretningsbasert innsats og rapportering (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2019, s. 41).

Av tildelingsbrevene for 2020 går det fram at ingen av de fire etatene fikk særskilte tilskudd til innsatsen mot arbeidslivskriminalitet dette året. ABE-reformen ble imidlertid videreført med 0,5 prosent kutt i driftsbevilgningene.

Tabell 3.6 Driftsbevilgning (post 01 og 21), ABE-kutt og særskilte tilskudd til arbeidslivskriminalitet for utvalgte etater i 2020. Kilde: Etatenes tildelingsbrev for 2020.

Budsjettår 2020	Driftsbevilgning	ABE-reform	ABE-kutt	Kommentar	Særskilt tilskudd til a-krim
Arbeidstilsynet	706 000 000	0,5	3 530 000	Estimert	0
Nav (Kap. 605)	12 238 870 000	0,5	58 400 000		0
Politiet	18 740 011 000	0,5	90 083 000		0
Skatteetaten	6 929 200 000	0,5	34 646 000	Estimert	0

Ser vi på hva de fire etatene har fått tilsammen i særskilte tilskudd øremerket for etableringen av a-krimsentrene og arbeidet mot arbeidslivskriminalitet, blir det en betydelig sum. Det er viktig å være klar over at midlene gis som en varig økning i budsjettet. Det vil si at tilskuddet for 2015 også vil komme på budsjettet for 2016 og de påfølgende årene, med tillegg av nye tilskudd. Hvert år vil også disse midlene være gjenstand for ABE-kutt, så tilskuddene vil reduseres litt år for år. Legger vi sammen alle de særskilte tilskuddene til bekjempelse av arbeidslivskriminalitet de fire etatene har fått over de seks årene, og korrigerer for de årlige ABE-kuttene som omfatter også disse bevilgningene, har etatene mottatt til sammen rundt 450 millioner kroner i særskilte tilskudd.⁴ Dette utgjør rundt 35 prosent av de samlede ABE-kuttene på 1,2 milliarder de fire etatene har hatt over den samme perioden.

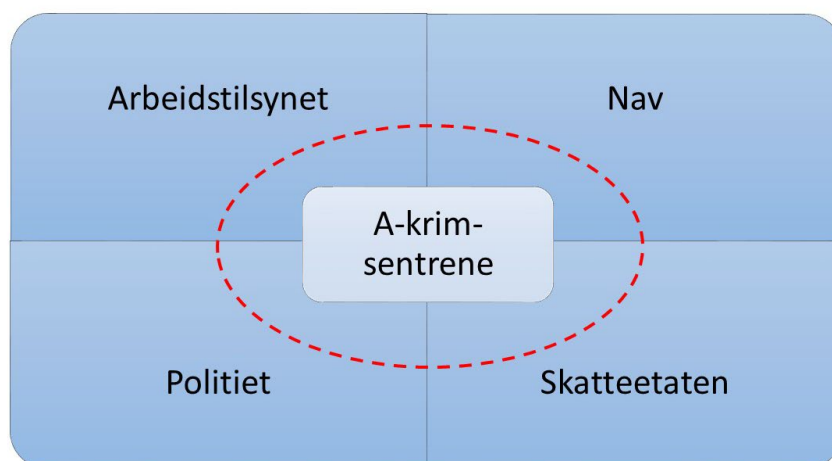
⁴ Summen av varige a-krimtilskudd til de fire etatene over årene 2015 til og med 2020 utgjør 453 millioner kroner. Da er det gjort fratrukk på 2,3 millioner i ABE-kutt. Vi ser bort fra endringer i kronerverdier og andre forhold som påvirker budsjettet, for eksempel midler tilført for å kompensere for lønnsvekst.

Det er liten tvil om at etatssamarbeidet om å bekjempe arbeidslivskriminalitet har fått tilført betydelige midler som del av Regjeringens politiske satsning. Følger vi logikken som ligger til grunn for ABE-reformen, har ABE-kuttene, som omfatter etatene som helhet, brakt til veie midler som politikerne har brukt til å satse på a-krimssamarbeidet. Sett fra etatens side innebærer ABE-kuttene og tildelingen av øremerkede midler en politisk styring av etaten gjennom omdisponering av midler.

4 Etatene og virkningen av ABE-reformen

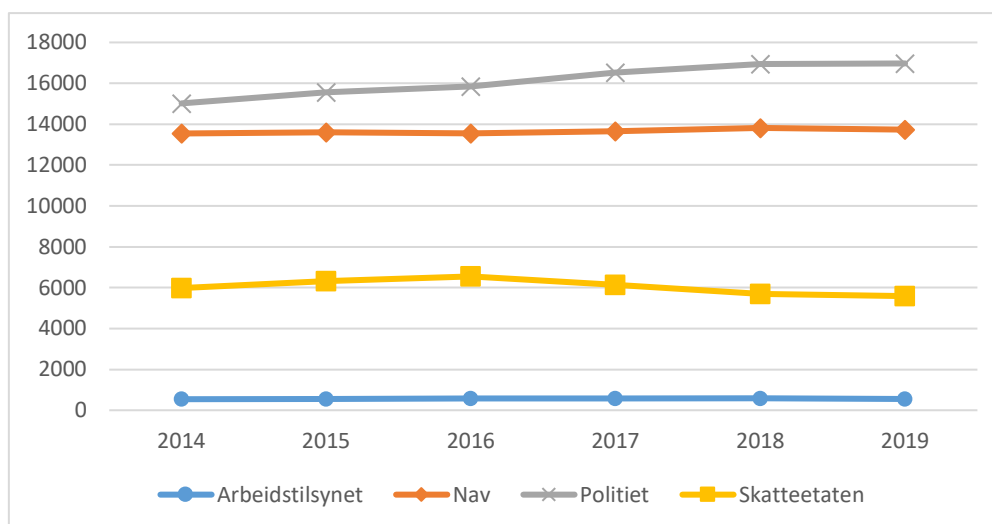
I alle etatene omfatter arbeidet mot arbeidslivskriminalitet langt mer enn det konkrete samarbeidet knyttet til a-krimsentrene. Etatene etterforsker arbeidslivskriminalitet av ulike typer på selvstendig grunnlag, og de er også behandlingsansvarlige for saker som a-krimsentrene avslører gjennom sitt arbeid. Nav følger opp trygdesvindel, Arbeidstilsynet gir for eksempel pålegg der det er uregelmessigheter i timeføring eller bruk av overtid, Skatteetaten følger opp momsunndragelser og Politiet bringer sakene for retten der det dreier seg om alvorlige straffbare forhold. Figur 4.1 illustrerer hvordan a-krimsentrene bare utgjør en del av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Det er ikke mulig å sette et klart skille mellom hva som er etatenes arbeid knyttet til arbeidslivskriminalitet og hva som er andre oppgaver. Det gjør det derfor vanskelig å avgrense hvor stor andel av etatenes samlede ressurser som går med til å bekjempe arbeidslivskriminalitet. I gjennomgangen av de enkelte etatene nedenfor har vi likevel forsøkt å gjøre en grov avgrensning av etatens aktivitet knyttet til arbeidslivskriminalitet.

Figur 4.1 Arbeidet med saker som dreier seg om arbeidslivskriminalitet, illustrert ved den stiplede linjen, omfatter betydelige deler av etatenes arbeid og kan ikke alltid lett skilles ut fra etatenes øvrige oppgaver.



For å kunne si noe om ABE-reformens betydning for arbeidet mot arbeidslivskriminalitet er det derfor av betydning også å se på etatene som helhet. Som nevnt er det svært vanskelig å spore effektene av ABE-reformen direkte i virksomhetene fordi ABE-kuttene gjerne fordeles jevnt utover i virksomhetene, såkalte ostehøvelkutt. Kritikere av ABE-reformen har ment at reformen har ført til ansettelsesstopp eller reduksjon i antall ansatte (frifagbevegelse.no, 2018). Vi skal derfor se på endringen i antall ansatte i de fire etatene, og se om lønnskostnadenes andel av de totale driftskostnadene har endret seg gjennom seks år med ABE-reform.

Figur 4.2 Antall årsverk per år i de fire etatene i perioden 2014–2019. Kilde: Etatenes årsrapporter angitte år.



I figur 4.2 ser vi at størrelsen på de fire etatene, målt i antall årsverk, er veldig forskjellig. Arbeidstilsynet er den minste etaten. Der utgjorde arbeidsmengden i 2014 541 årsverk. Fram til 2018 steg antallet årsverk med åtte prosent, men i 2019 lå arbeidsmengden på 559 årsverk etter samme beregningsmåte, noe som gir en vekst på tre prosent for hele femårsperioden. En ny beregningsmåte for årsverk ble introdusert i 2019, og antallet årsverk er noe høyere etter den nye beregningsmetoden. Lønnsandelen av driftsutgiftene økte fra 68 til 74 prosent fra 2014 til 2019, noe som indikerer at Arbeidstilsynet kan ha kuttet driftskostnader som ikke har gått til lønn. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at mange faktorer påvirker dette målet. Dersom virksomheten velger å bruke konsulenter i stedet for egne ansatte vil lønnsandelen gå ned. Også endringer i system for pensjonsinnbetaling kan påvirke lønnsandelen av driftsutgiftene (Skatteetaten årsrapport, 2017, s. 12).

I Nav steg antallet årsverk med en prosent fra 2014 til 2019. Lønnsandelen gikk litt opp og så ned, men lå mellom 69 og 73 prosent. At antall ansatte ikke har gått ned, betyr ikke at de enkelte avdelingene i Nav ikke har måttet redusere antall ansatte. I årsrapporten for 2019 beskriver Nav situasjonen slik:

«Samlet vil effektivitetskutt (ABE-kutt) de siste fire år bety at NAV har mistet om lag 500 årsverk, og har en stram økonomisk situasjon. For å ivareta økende antall brukere, politiske satsinger og digital agenda bruker vi en stadig støtte [sic] andel av driftsmidlene til lønnsbudsjettet». (Nav årsrapport, 2019, s. 70)

Politiet er den av de fire etatene som hadde størst vekst i antall årsverk fram til 2019. Der steg antall årsverk fra 15 000 i 2014 til nesten 17 000 i 2019, en vekst på 13 prosent. Det har vært en uttalt politikk i regjeringen Solberg å øke bemanningen i politiet. I forbindelse med budsjettet for 2020 skrev regjeringen at bemanningen i politiet var økt med 2800 årsverk siden høsten 2013:

«Siden regjeringen tiltrådte og frem til og med første kvartal 2019, har bemanningen i politiet økt med over 2800 årsverk, hvorav over 1650 er politiårsverk. Politidekningen per 1000 innbygger har økt fra 1,71 i fjerde kvartal 2013 til 1,95 i første kvartal 2019.» (Regjeringen, 2019)

ABE-reformen har dermed ikke ført til færre stillinger i politiet som helhet. Politireformen som har pågått i disse årene har medført betydelig budsjettvekst og større endringer

i politietaten og gjør det svært vanskelig å si hvilken isolert effekt ABE-reformen har hatt. Årsrapporten for 2019 viser at lønnsandelen av driftsbudsjettet for politiet lå på 75 prosent. For politidistriktene lå lønnsandelen på hele 82 prosent, mens den for andre enheter lå under 50 prosent (Politiet årsrapport, 2019, s. 22). Politiet er dermed en særlig arbeidsintensiv virksomhet.

Figur 3.2 viser at Skatteetaten er den eneste av de fire etatene som har fått redusert antall årsverk fra 2015 til 2019. Nedgangen er på rundt 7 prosent for hele perioden. Fram til 2016 var det imidlertid en økning, blant annet fordi ansatte ble overført fra Tolletaten og 365 stillinger ble overført fra Statens innkrevingsentral til Skatteetaten (Skatteetaten årsrapport, 2015, s. 46; Skatteetaten årsrapport, 2016, s. 11). Ser vi bort fra overføringen av ansatte fra Tolletaten hadde Skatteetaten en netto nedgang i årsverk fra 2015 til 2016. I denne perioden sank lønnsandelen av driftskostnadene fra 72,5 til 71,4 prosent. Skatteetaten mener dette skyldes stramme budsjetter:

«Nedgangen skyldes hovedsakelig at tilpasningen til en strammere budsjettamme skjer gjennom nedgang i antall ansatte.» (Skatteetaten årsrapport, 2016, s. 11)

Fra 2016 til 2019 falt antall årsverk i Skatteetaten med 15 prosent, til tross for at Nav innkreving med 170 ansatte ble innlemmet i Skatteetaten i 2018. Fra 2017 til 2019 foregikk full omorganisering i etaten der over halvparten av de ansatte fikk ny leder (Skatteetaten årsrapport, 2019, s. 42). I årsrapporten for 2017 bemerket etaten hvilke stramme budsjetter dette skjedde under:

«Bemanningen er redusert med 189 brutto årsverk (-2,9 prosent) fra 2016 til 2017. Reduksjonen skyldes i hovedsak tilpasning til strammere budsjetter og uttak av gevinster fra avtalte utviklingstiltak.» (Skatteetaten årsrapport, 2017, s. 11)

Både i 2018 og 2019 ga etaten direkte uttrykk for at nedbemanningen skyldes ABE-reformen:

«[For 2018 er den] faktiske reduksjonen 246 ansatte. Reduksjonen har sammenheng med tilpasning til avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen og gevinstrealiseringen fra effektiviseringsprosjekter.» (Skatteetaten årsrapport, 2018, s. 55)

Lønnsandelen i Skatteetaten har ligget litt over 71 prosent med en topp i 2017 og 2018 (75 prosent) som kan tilskrives endringer i systemet for pensjonsinnbetaling (Skatteetaten årsrapport, 2017, s. 12).

Av de fire etatene ser det dermed ut til at det først og fremst er i Skatteetaten at ABE-reformen har ført til reduksjon i antall ansatte. De andre etatene har hatt budsjettøkninger som har gjort det mulig å opprettholde eller øke antallet årsverk. Det er likevel grunn til å tro at deler av virksomheten også i disse etatene har vært påvirket av ABE-kuttene på en måte som har ført til reduksjon av antall årsverk i deler av virksomheten. Arbeidstilsynet har for eksempel i perioden hatt en vekst i antall ansatte knyttet til arbeidskriminalitet som er større enn veksten i antall ansatte totalt sett. Dermed blir det færre til å ta seg av de andre oppgavene i etaten. Når de årlige kuttene fordeles nedover i etatene vil det få konsekvenser for muligheten til å opprettholde samme antall årsverk dersom det ikke er mulig å kutte andre driftskostnader.

4.1 Arbeidstilsynet

De sentrale målene for Arbeidstilsynets virksomhet er å sikre at norske virksomheter holder et høyt nivå på området helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. Tilsynet skal blant annet følge opp at virksomhetene ivaretar sitt ansvar etter arbeidsmiljølovgivningen og

allmenngjøringslovgivningen. I samfunnsoppdraget ligger det også en målsetting om å avdekke og bekjempe arbeidslivskriminalitet. Arbeidstilsynet består av et direktorat med staber og en uavhengig klageinstans, og en ytre etat med seks avdelinger. En avdeling har ansvar for arbeidsmiljø og regelverk, en annen for forebyggende tilsynsvirksomhet. Avdeling for arbeidslivskriminalitet koordinerer Arbeidstilsynets aktiviteter rettet mot arbeidslivskriminalitet og har ansvar for samarbeidet med de andre etatene som deltar i dette arbeidet. Avdelingen har en nasjonal seksjon og fem seksjoner inndelt etter geografisk ansvarsområde.

Arbeidstilsynet har i løpet av 2019 og 2020 jobbet med å utvikle en ny modell for virksomhetsstyring som omfatter utvikling av tydelige målbilder med delmål, utvikle en metode for balansert målstyring, og digitalisering for å kunne frigjøre ressurser og oppnå bedre risikovurderinger (Arbeidstilsynet årsrapport, 2019, s. 42 f). Effektiviserings- og digitaliseringstiltak er en viktig del av utviklingsarbeidet i Arbeidstilsynet.

«Arbeidstilsynet har forbedret støttesystemet våre inspektører bruker på tilsyn og gjort systemet tilgjengelig på mobile flater. Dette gir mulighet for raskere gjennomføring av tilsyn, bedre kvalitet og etter hvert mulighet for å avslutte tilsyn på stedet. Etterarbeidet forenkles og tid frigjøres til veiledning og annen utadrettet virksomhet.

I 2019 startet vi et arbeid for å forbedre løsningene for digital samhandling mellom Arbeidstilsynet og virksomhetene [som det føres tilsyn med]. Målsettingen er bedre brukeropplevelser, enklere henvendelsesmønstre og raskere saksbehandling.» (Arbeidstilsynet årsrapport, 2019, s. 44)

Omstillingen har påvirket Arbeidstilsynets virksomhet. A-krimarbeidet har blitt styrket betraktelig, og har stått sentralt fra det ble startet opp (Intervju Arbeidstilsynet, 2021). Kunnskapsbygging gjennom etterretningsvirksomhet har blitt viktigere, og Arbeidstilsynet har derfor opprettet et internt analysenettverk for arbeidslivskriminalitet. Formålet er kunnskapsbygging og utveksling av informasjon både internt i etaten og i samarbeidet med andre etater (Arbeidstilsynet årsrapport, 2019, s. 31). Deltakelse i etterretningsarbeid har blant annet resultert i utgivelse av rapporten *Arbeidslivskriminalitet i transportbransjen* som presenterer funn fra tverretatlige kontroller av varebiler i 2018. Kontrollene fant eksempler på svart arbeid og omsetning, skatteunndragelse, fiktiv fakturering, trygdesvindler og stråmannsvirksomhet (A-krimsentret i Oslo og Akershus, 2019).

Arbeidstilsynets medarbeidere på a-krimsentrene har kompetanse til å iverksette sanksjoner som kan brukes mer eller mindre umiddelbart, for eksempel å stanse virksomhet dersom det er fare for liv og helse. Arbeidstilsynet kan også gi pålegg med kort frist for gjennomføring, under trussel om tvangsmulkt eller stans dersom pålegget ikke gjennomføres. Skal det gis overtredelsesgebyr eller foretas anmeldelse skjer dette med støtte fra arbeidstilsynets jurister i a-krimsentrene (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2019, s. 5). Arbeidstilsynets sanksjoner blir ofte supplert med sanksjoner fra de andre samarbeidene etatene (Arbeidstilsynet årsrapport, 2019, s. 35). I en undersøkelse gjennomført i perioden 2015–2017 svarte 40 prosent av Arbeidstilsynets inspektører som hadde besvart undersøkelsen, at tilsynet i liten grad eller ikke i det hele tatt, hadde gode reaksjonsmidler (pålegg, overtredelsesgebyr, tvangsmulkt, stans og anmeldelse) overfor virksomheter som bevisst bryter regelverket (Wathne, Nordrik, & Fossen, 2017, s. 39).

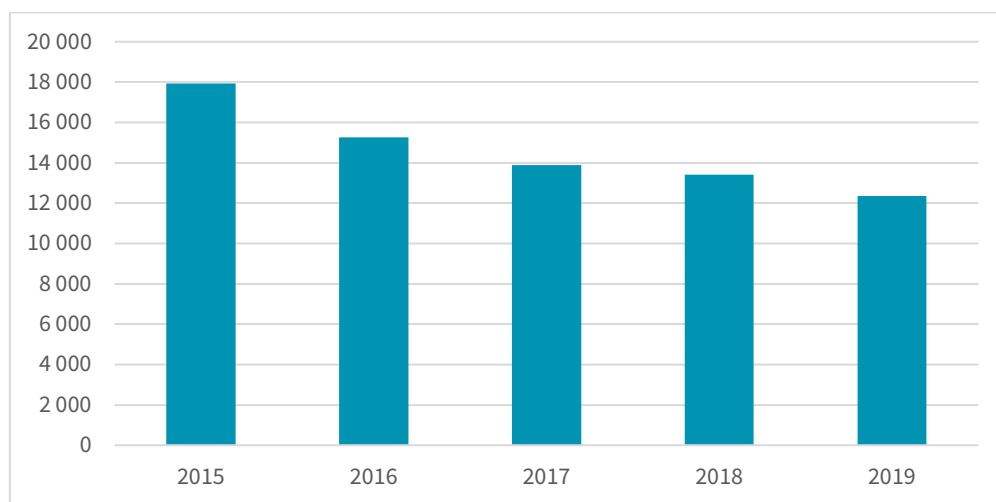
Arbeidstilsynet har som en del av sitt a-krimarbeid etablert samarbeidsavtaler med arbeidstilsynene i Bulgaria, Estland, Litauen, Latvia, Polen og Romania. Gjennom disse avtalene samarbeides det om tilsyn, og det gis relevant informasjon til arbeidsgivere og arbeidstakere i samarbeidslandene.

Arbeidstilsynets store satsing på å bekjempe arbeidslivskriminalitet kan ha gått på bekostning av andre deler av virksomheten. Tillitsvalgte opplever for eksempel at arbeidet med å følge opp at virksomhetene holder helse, arbeidsmiljø og sikkerhet på et høyt nivå på, har blitt tappet for ressurser:

«Arbeidstilsynet begynner å bli todelt. [...] Det vi har merket er ekstramidlene til a-krim som har gjort at a-krim ikke har lidd noen nød. Det er den andre delen [av virksomheten] som har lidd under ABE-reformen. Den forebyggende avdelingen lider under ABE-reformen.» (Intervju Arbeidstilsynet, 2021)

Ser vi på antall tilsyn som Arbeidstilsynet har gjennomført, som er vist i figur 4.3, ser vi at det har vært en nedgang gjennom hele perioden. Dette kan ha ulike årsaker. I 2016 viste Arbeidstilsynet til at tilsynene har endret karakter og at mer omfattende tilsyn har erstattet flere enkelttilsyn (Arbeidstilsynet årsrapport, 2016, ss. 6, 9). I 2017 rapporterte Arbeidstilsynet at nedgangen delvis skyldes overgang til andre virkemidler, som veiledninger og informasjonskampanjer (Arbeidstilsynet årsrapport, 2017, s. 7). Begge årene angis også økt samarbeid med andre etater som grunn til at antallet tilsyn er redusert. I årsrapporten for 2019 begrunner Arbeidstilsynet reduksjonen i antall tilsyn med at etaten «har hatt færre årsverk tilgjengelig» og at ressurser har gått med til omstillingen av etaten (Arbeidstilsynet årsrapport, 2019, s. 4). Budsjettkutt knyttet til ABE-reformen, og kanalisering av midler inn mot a-krimsamarbeidet, kan være blant årsakene til reduksjonen i antall tilsyn fra 2015 til 2019.

Figur 4.3 Antall tilsyn utført av Arbeidstilsynet 2015 – 2019. Tallen omfatter også tilsyn rettet mot arbeidslivskriminalitet.* Kilde: (Arbeidstilsynets årsrapport, 2019, ss. 4, tabell 1)



* Det er ikke spesifisert i årsrapporten hvilke typer tilsyn som inngår i statistikken, men det er grunn til å tro at tilsyn utført ved a-krimsentrene, der Arbeidstilsynets representanter er med, er inkludert i denne statistikken.

Arbeidstilsynet anslo i årsrapporten for 2019 at rundt 20 prosent av ressursene til kjerneaktivitet var gått til innsatsen mot arbeidslivskriminalitet (Arbeidstilsynet årsrapport, 2019, s. 39). Vi kan bruke dette tallet til å gjøre en grov avgrensning av etatens aktivitet knyttet til arbeidslivskriminalitet, og dermed anslå ABE-reformens direkte betydning for a-krimarbeidet i etaten. Hvis vi legger dette omtrentlige målet på 20 prosent av ressursene til grunn for et anslag på hvor stor andel av Arbeidstilsynets driftsbudsjett som gjennom årene har gått til innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, og anslår at også denne andelen er omfattet av det årlige ABE-kuttet, kan vi grovt beregne hvor store kutt ABE-reformen har gjort i Arbeidstilsynets virksomhet i kampen mot arbeidslivskriminalitet.

ABE-kuttene for de enkelte årene framgår av tabellene 3.1–3.6 ovenfor. Legger vi sammen kuttene som har kommet på Arbeidstilsynets budsjetter kommer vi til nesten 24 millioner kroner. 20 prosent av dette utgjør cirka 4,8 millioner, som er det vi kan anta har blitt kuttet i bevilgningene til arbeidet mot arbeidslivskriminalitet i Arbeidstilsynet.⁵ I den samme perioden har imidlertid Arbeidstilsynet mottatt 163 millioner øremerket til kampen mot arbeidskriminalitet.⁶

4.2 Nav

Nav har vært med i det organiserte arbeidet mot arbeidslivskriminalitet siden oppstarten i 2015, og avsetter ressurser i form av ansatte som jobber i a-krimsentrene og til analysearbeidet i samarbeid med Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES).

I tillegg til arbeidet i a-krimsentrene har Nav ansvar for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger innenfor arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven og andre lovbestemmelser etaten er satt til å forvalte. Arbeidet med å forebygge trygdesvindel foregår gjennom den ordinære oppfølgingen av brukere og i saksbehandlingen. Videre skjer forebyggende arbeid gjennom samarbeid, både internt i Nav og med andre etater, og gjennom systemutvikling og målrettet innsats knyttet til tiltaksplasser (Nav årsrapport, 2019).

Nav samarbeider med land i Norden og Baltikum, og deltar i EUs nettverksgruppe for arbeid mot svindel med velferdsytelser. Det forebyggende arbeidet mot kriminalitet i Nav omfatter også IT-utvikling og bruk av digitale verktøy for å utveksle informasjon mellom offentlig etater og mellom Nav og private aktører. Disse tiltakene vil også berøre ulovlig handlinger som faller inn under arbeidslivskriminalitet (Nav årsrapport, 2019).

Nav kontroll er den avdelingen som koordinerer og støtter arbeidet for å forebygge og avdekke trygdesvindel. Gjennom samarbeid og veiledning internt bidrar avdelingen til å forebygge misbruk av trygdeordningene. Dette arbeidet omfatter også kriminalitet som er relatert til arbeidslivet som for eksempel å stanse tiltaksplasser hos virksomheter som ikke egner seg som tiltaksarrangører. Nav kontroll omfatter også Nav registerforvaltningen og Nav medlemskap og avgift. Nav registerforvaltning har blant annet ansvar for forvaltningen av Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (AA-registeret), som inneholder informasjon om arbeidsforhold i Norge og som gir viktig grunnlagsinformasjon når etaten skal utføre kontrollarbeid. Nav medlemskap og avgift har ansvaret for forvaltningen av lovvalg-bestemmelsene i folketrygdloven, EØS-avtalen og øvrige trygdeavtaler.

Det er ikke enkelt å avgrense den kriminalitetsforebyggende aktiviteten i Nav fra regulær saksbehandling, og heller ikke lett å skille ut den aktiviteten som er rettet inn mot arbeidslivskriminalitet. Vi kan likevel si at en vesentlig del av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet foregår i avdelingen Nav kontroll. Hvis vi bruker budsjettet til Nav kontroll som avgrensning av etatens aktivitet knyttet til arbeidslivskriminalitet, kan vi anslå ABE-reformens direkte betydning for a-krimarbeidet i etaten. Navs driftsbudsjett passerte 12 milliarder i 2020 og budsjettet til avdelingen Nav kontroll utgjorde om lag 165 millioner av dette (Intervju Nav kontroll, 2020). ABE-reformen medfører årlige kutt som også fordeles på Nav kontroll driftsbudsjettet. Der blir kuttene fordelt ut over de enkelte enhetene i avdelingen. Samlet ABE-kutt for Nav kontroll var i 2020 rundt 835 000 kroner. Over

⁵ Vi har i beregningen ikke latt kuttene få virkning for påfølgende budsjettår. Det gir et nøkternt mål på ABE-kuttets størrelse. At midlene som kuttes i budsjettene som følge av ABE-reformen føres tilbake på statsbudsjettet i form av nye tiltak vedtatt i budsjettbehandlingen, kan tale for en slik forenklet beregningsmåte. For den enkelte virksomhetsenhet som rammes vil ABE-kuttet likevel kunne få varige virkninger over flere år.

⁶ Beregnet ut fra at tildelingene som framgår av tabell 3.1–3.6 er varige tildelinger med fratrukk av påfølgende års ABE-kutt. Se vedlegg 1 for tall og beregninger.

seks år utgjør ABE-kuttene for en avdeling med 167 millioner i driftsbudsjett anslagsvis 6,3 millioner kroner.⁷ I den samme perioden har Nav mottatt over 63 millioner kroner til a-krimsentrene og arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.⁸ På spørsmål om ABE-reformen har påvirket Nav kontroll svarer ledelsen at ABE-reformen som sådan ikke har gått på bekostning av a-krimarbeidet i etaten: «Økningen for Nav kontroll er mye større enn den reduksjonen som kommer med ABE-kuttene. Det er det ikke noe tvil om» (Intervju Nav kontroll, 2020). Derfor har ABE-reformen aldri vært noe tema i forbindelse med budsjettering eller planlegging av aktiviteter knyttet til a-krimsentrene. Ledelsen i Nav kontroll viser likevel til at det ligger føringer i bevilgningen til a-krimarbeidet, og at man må vise til at pengene har gått til å styrke a-krimsentrene. Sett i lys av ideen bak ABE-reformen, ser ledelsen i Nav kontroll at mye av hensikten med reformen er oppfylt i a-krimarbeidet.

«Man har kuttet i stort med osthøvel for å kunne skape et handlingsrom for å satse på noe som er mer målrettet. A-krim samarbeidet er en samhandlingsform i offentlig sektor som ingen andre sektorer har. Den har fått øremerkede midler helt fra topp. Det er et politisk valg som det også er stor enighet om i trepartssamarbeidet.» (Intervju Nav kontroll, 2020)

4.3 Politiet

Politiet har en organisasjon som omfatter et direktorat, ni nasjonale spesialenheter og tolv politidistrikter. I tillegg kommer Politiets sikkerhetstjeneste og sysselmannen på Svalbard. Arbeidet mot arbeidslivskriminalitet ledes og koordineres fra direktoratet mens det praktiske arbeidet foregår i politidistriktene og gjennom politiets representanter i a-krimsentrene.

Politiet har et bredt virkefelt, og arbeidslivskriminalitet nevnes ikke spesielt i de virksomhetsspesifikke målene til etaten, men faller inn under mer generelle mål som å redusere kriminalitet og sikre en effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet (Politiet årsrapport, 2019, s. 3). I det tverretatlige samarbeide mot arbeidslivskriminalitet har politiet særskilte oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse i forbindelse med oppsøkende virksomhet og strafferettslig oppfølging av saker som avsløres og følges opp av de andre etatene i a-krim samarbeidet. Politiet har også særskilt kompetanse på etterretning, som har blitt et helt sentralt virkemiddel i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

Det lar seg ikke gjøre å avgrense den delen av politiets virksomhet som dreier seg om arbeidslivskriminalitet. Arbeidslivskriminalitet behandles parallelt med annen kriminalitet i straffesaksbehandlingen. Det er heller ikke alle politidistrikter som har et tilknyttet a-krim senter. De tildelingene som har vært øremerket til arbeid mot arbeidslivskriminalitet, har i det vesentlige gått til å styrke politiets deltakelse i a-krim sentrene og arbeid forbundet med det tverretatlige samarbeidet. Politidistriktene har også brukt egne midler rettet inn mot arbeidslivskriminalitet (Intervju Politidirektoratet, 2021).

Politietaten har generelt rettet liten oppmerksomhet mot å effektivisere for å kompensere for ABE-kuttene (Intervju Politidirektoratet, 2021). I 2015 la regjeringen fram forslag til en politireform som tok for seg politi- og lensmannsetatens struktur, oppgaveportefølje og ansvarsdeling. Også ledelse og kultur i politiet skulle omfattes av reformen (Prop. 61 LS (2014-2015)). Politireformen har løpt parallelt med ABE-reformen og medført en omfattende endring i politietatens struktur. ABE-reformen traff dermed politiet i en fase der utfordringer knyttet til politireformen ble opplevd viktigst og vanskeligst. Etter hvert

⁷ Beregningene av ABE-kutt er anslag basert på et driftsbudsjett på 167 millioner hvert år og kuttraten som gjelder ABE-reformen de enkelte årene.

⁸ Beregnet ut fra at tildelingene som framgår av tabell 3.1–3.6 er varige tildelinger med fratrukk av påfølgende års ABE-kutt. Se vedlegg 1 for tall og beregninger.

har imidlertid arbeidet med å effektivisere blitt adressert som en viktig utfordring (Intervju Politidirektoratet, 2021).

I politiet utgjør ABE-kuttene for årene 2015–2020 sammenlagt rundt 580 millioner. Etaten har samtidig fått en rekke tildelinger i forbindelse med politireformen. Dette har trolig bidratt til å maskere konsekvensene av ABE-reformen (Intervju Politidirektoratet, 2021). Politidistriktene er særskilt personellintensive. Det kreves for eksempel 18 polititårsværk for å bemanne én døgnkontinuerlig politipatrulje (Politiet årsrapport, 2019, s. 22). Å foreta effektivisering i form av økonomiske innsparinger er dermed vanskelig å gjøre uten å kutte i bemanningen. Samtidig har politiet hatt et mål om å øke bemanningen til to polititjenestepersoner per 1000 innbyggere. Dette har gjort det vanskelig å kutte i politistillingene. I 2019 lå dette målet på 1,94 (Politiet årsrapport, 2019, s. 8). Når politistillingene utgjør rundt 60 prosent av stillingene i politiet, og ABE-kuttet må fordeles på de andre stillingsgruppene, kan dette ha bidratt til å gjøre det vanskelig å sikre tilstrekkelig spesialkompetanse til alle andre oppgaver politiet har. Regjeringen pekte i 2020 selv på hvordan ulike målsettinger kommer i konflikt med hverandre, og hvordan øremerking av midler til bestemte formål kan gjøre det krevende å disponere ressursene effektivt:

«Eksempelvis reduserer måltallet om to polititjenestepersoner per 1000 innbyggere handlingsrommet til politidirektør og politimestre, og binder opp ressurser slik at fleksibiliteten reduseres og det blir vanskeligere å ivareta andre behov.» (Meld. St. 29 (2019-2020), s. 31)

En konsekvens av slike målkonflikter, som kommer i tillegg til ABE-reformens budsjettkutt, kan være at kapasiteten innenfor visse områder svekkes over tid. Det er vanskelig å si om dette har berørt den delen av politiets bekjempelse av arbeidslivskriminalitet som foregår utenom a-krimsentrene. Ansatte i andre etater peker imidlertid på at Politiet har begrenset kapasitet til å straffeforfølge kriminelle som er avslørt gjennom a-krimsarbeidet:

«Skatteetaten [ønsker å rette] oppmerksomheten og ressursbruken inn mot bekjempelse av den mer alvorlige kriminaliteten, hvor vi da spesielt peker på ressurs-situasjonen hos Politiet til å følge opp og straffeforfølge sakene som vi anmelder.» (Intervju Skatteetaten, 2020)

Politietaten har fra 2015 til 2020 mottatt 113 millioner kroner til arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.⁹ Dette har stryket a-kriminnsatsen i politiet, men a-krim utgjør kun en liten del av tjenestene i etaten. Selv om Politiet har hatt en betydelig vekst i driftsbudsjettet kan kuttene som har kommet gjennom ABE-reformen ha ført til begrensninger i politidistriktenes kapasitet på visse områder:

«Vi kunne hatt større innsats hvis vi ikke hadde mistet penger i bunn.» (Intervju Politidirektoratet, 2021)

4.4 Skatteetaten

I 2019 gikk Skatteetaten over fra en geografisk organisering til en ny organisasjonsmodell, og består i dag av et skattedirektorat og seks landsdekkende divisjoner. Selv om skattekontorene fortsatt er lokalisert rundt om i landet, jobber de nå med oppgaver for hele landet. Hovedansvaret for arbeidet mot arbeidslivskriminalitet er lokalisert i divisjon

⁹ Beregnet ut fra at tildelingene som framgår av tabell 3.1–3.6 er varige tildelinger med fratrukk av påfølgende års ABE-kutt. Se vedlegg 1 for tall og beregninger.

Innsats, avdeling Skattekriminalitet, som blant annet har ansvar for å avdekke skattekriminalitet og bygge kompetanse gjennom risikoanalyser og informasjonsinnhenting.

Avdeling Skattekriminalitet retter innsatsen i a-krimarbeidet mot trusselaktører og utenlandske arbeidstakere. Avdelingen retter oppmerksomheten mot svart arbeid og unndragelse av skatter og avgifter, og deltar i det tverretatlige a-krim samarbeidet og de tilhørende sentrene.

Skatteetaten har også ansvar for å utrede skattesaker som avdekkes av a-krimsentrene. Dersom skattepliktige ikke oppfyller sine forpliktelser kan etaten ilegge tilleggs skatt eller tilleggsavgift. Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr er også mulige sanksjonsmidler. Dersom forholdet er straffbart anmeldes saken til politiet for videre etterforskning og eventuell tiltale.

Avdeling for skattekriminalitet i divisjon Innsats har om lag 800 medarbeidere, hvorav tre seksjoner med rundt 350 ansatte arbeider med arbeidslivskriminalitet. Seksjonene bemanner blant annet Skatteetatens deltakelse i a-krimsentrene. Skatteetaten har også ansvar for lokaler til fem av de syv a-krimsentrene.

Arbeidet mot arbeidslivskriminalitet er ikke avgrenset til divisjon Innsats i Skatteetaten. De andre divisjonene bidrar i arbeidet, for eksempel Informasjonsforvaltning med ansvar for folkeregisteret og arbeidstakerregisteret og divisjon Innkreving som er sentral i arbeidet med å inndra verdier som er skapt gjennom kriminalitet. Det er også opprettet en etterretningsenhet som støtter det operative arbeidet med kunnskap, både strategisk og i enkeltsaker.

Seksjon 1 og 2 i avdeling Skattekriminalitet, som er direkte innrettet mot arbeidslivskriminalitet, har et driftsbudsjett på cirka 260 millioner. Dette er stort sett lønnsutgifter og direkte kostnader til reiser. Kostnader knyttet til kompetanse, kontorlokaler og spesielle kostnader til aktivitetene i a-krimsentrene, kommer i andre budsjettposter (Intervju Skatteetaten, 2020). ABE-kuttene i Skatteetaten blir i det vesentligste fordelt på divisjonene og videre ut i organisasjonen, men sluttresultatet blir ikke nødvendigvis lik budsjettreduksjon i alle enheter. Kuttene medfører at Skatteetaten må vurdere nøye om det kan ansettes nye medarbeidere, og om utviklingsarbeid må begrenses (Intervju Skatteetaten, 2020). Diskusjonene om budsjettreduksjoner har også berørt a-krimarbeidet og a-krimsentrene, men forpliktelsen til å bemanne sentrene har ikke blitt påvirket (Intervju Skatteetaten, 2020). I 2017 beskrev Skatteetaten budsjettsituasjonen slik:

«Forvaltningen vil generelt måtte forvente seg stramme budsjetter fremover. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen som ble innført i 2015, er forutsatt å inngå som en fast del av budsjettarbeidet. Budsjettammereduksjonene for den enkelte virksomhet må møtes med interne effektiviseringstiltak. Skatteetaten skal ha en plan for slik gevinstrealisering.» (Skatteetaten årsrapport, 2017, s. 15)

I Skatteetaten kan vi bruke divisjon Innsats for å gjøre en grov avgrensning av etatens aktivitet knyttet til arbeidslivskriminalitet, og dermed anslå ABE-reformens direkte betydning for a-krimarbeidet i etaten. Med et driftsbudsjett på rundt 260 millioner har seksjon 1 og 2 i divisjon Innsats grovt beregnet fått et ABE-kutt på vel 10 millioner over seks år dersom divisjonen har fått ABE-kutt tilsvarende kuttraten som er vedtatt av Stortinget. I den samme perioden har Skatteetaten mottatt rundt 113 millioner i øremerkede midler til arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.¹⁰ Samlet sett gir dette en betydelig økning i finansieringen av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet for etaten.

¹⁰ Beregnet ut fra at tildelingene som framgår av tabell 3.1–3.6 er varige tildelinger med fratrukk av påfølgende års ABE-kutt. Se vedlegg 1 for tall og beregninger.

5 Nye utfordringer – hvilken betydning har ABE-reformen?

Det er liten tvil om at regjeringens satsing på kamp mot arbeidslivskriminalitet har gitt betydelige resultater. Ikke minst når det gjelder tilføringen av ressurser:

«A-krim har vært topp prioritert og er nevnt i tildelingsbrevene. Man har tatt ressurser fra andre ting for å bygge opp a-krim. Hele konseptet er at etatene bak følger opp sakene. Det er dermed hele etaten som deltar i a-krimarbeidet.» (Intervju Politidirektoratet, 2021)

«Jeg er ganske sikker på at den ressursstyrkingen totalt sett er ganske dramatisk høy, og langt overgår den negative effekten av ABE-reformen.» (Intervju Nav kontroll, 2020)

A-krimssatsingen har skapt et etatssamarbeid som framstår som fruktbart og unikt. Samarbeidet har gitt ny kunnskap om arbeidslivskriminalitet og metoder for å bekjempe slik kriminalitet. Etatene opplever at a-krimssamarbeidet har vært et interessant prosjekt å være med på, og peker på at det har vært viktig at statsministeren og regjeringen har hatt tydelige forventninger til samarbeidet (Intervju Politidirektoratet, 2021).

Samtidig har a-krimssatsingen avslørt nye utfordringer ved etatssamarbeid. Det kan være grunn til å spørre om ABE-reformen har hatt, eller kan få, betydning for håndteringen av disse utfordringene.

5.1 Tverrfaglig samarbeid og informasjonsutveksling

I januar 2020 kom de fire etatene med et strateginotat, en felles strategi for forebyggende arbeid mot arbeidslivskriminalitet (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2020). Strateginotatet legger vekt på de enkelte etatenes ansvar for forebyggende arbeid og at samarbeid er nødvendig, men det gis ikke mange konkrete eksempler på hvordan samarbeidet skal foregå. På ett område er imidlertid strateginotatet mer konkret. I notatet uttrykker etatene et ønske om å kartlegg mulighetene for å etablere et «digitalt økosystem». Med digitalt økosystem mener de en standardisert digital plattform der data fra de enkelte etatene knyttes sammen for å sikre en effektivitet og konsistens i offentlig tjenesteyting som begrenser handlingsrommet for ulovlige aktiviteter (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2020, s. 13 f).

Samarbeidet i A-krimsentrene har vist at lover og regler ikke er tilpasset et slikt samarbeid, og at dette setter grenser for hvor effektivt etatene kan jobbe. I et kort avsnitt mot slutten pekes det i strateginotatet på at et effektivt samarbeid forutsetter at etatene har en felles situasjonsforståelse og at flere aktører gjennom lang tid har påpekt at dette er en utfordring: Det må komme endringer i lov- og regelverk som «i enda større grad tilrettelegger for deling, sammenstilling og lagring av informasjon» (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2020, s. 16). Mangel på muligheter for informasjonsutveksling mellom statlige etater ser ut til å være en av de viktigste hemskoene for arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

I 2018 la regjeringen fram forslag til endringer i personopplysningsloven for å gjøre det lettere for etatene som var engasjert i a-krimarbeidet å utveksle personopplysninger (Prop. 115 L (2017–2018)). Men behovet for informasjonsutveksling strekker seg ut over personopplysninger i enkeltsaker. Manglende muligheter til å utveksle informasjon og registeropplysninger oppleves fortsatt som en av de aller største hindre for kriminalitetsbekjempelse blant aktørene som er involvert i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. I regjeringens statusrapport som kom i mai 2020 var denne utfordringen knapt nevnt, selv om etatene hadde pekt på problemet.

«Det er tatt store steg på dette feltet i 2019, både i Arbeidstilsynet og i det tverretatlige samarbeidet, men det hersker ingen tvil om at arbeidet hemmes av juridiske og praktiske barrierer for sammenstilling av informasjon og data. Dette innebærer at produkter som utarbeides ikke er basert på etatenes beste informasjon, og vil medføre at aktører som eller kunne blitt avdekket ikke blir det.» (Arbeidstilsynet årsrapport, 2019, s. 39)

Det har tatt tid å få fram forslag til lovendring. Forvaltningslovutvalget, som ble utnevnt i 2015, la fram sin utredning i 2019 (NOU 2019: 5). Med utgangspunkt i denne la Regjeringen høsten 2020 ut på høring et forslag til endring i forvaltningsloven som skal gi større adgang til informasjonsdeling mellom statsetatene (Regjeringen, 2020). Det er dermed utsikter til et enklere etatssamarbeid når det gjelder informasjonsutveksling, men den statlige styringsstrukturen vil fortsatt legge begrensninger på informasjonsutvekslingen mellom statlige registre.

Utfordringene knyttet til informasjonsutveksling mellom etatene er i første rekke et juridisk problem, selv om det er et politisk spørsmål hvordan det skal løses. Det er derfor liten grunn til å tro at ABE-reformen har hatt noen direkte betydning for de utfordringene a-krimarbeidet har hatt med informasjonsutvekslingen. Gjennom a-krimloven har regjeringen forsøkt å styrke arbeidet med informasjonsutveksling blant annet gjennom å gi støtte til teknologi og juridisk håndtering av problemstillingene.

5.2 Politimyndighet og kompetanse

Arbeidslivskriminalitet omfatter et bredt spekter av lovbrudd. Ofte er ulike typer lovbrudd vevet sammen i de enkelte sakene. Dette gjør dem komplekse, og gjør det relevant at flere etater samarbeider når kriminaliteten skal avdekkes. Bruk av tilsyn ute på byggeplasser og etterretningsvirksomhet i felt har vært viktige virkemidler for å avdekke arbeidslivskriminalitet. I dette arbeidet har etatene vært avhengig av at politiet har bidratt for å sikre at kontrollene har blitt effektive.

Politolovens paragraf 7 gir i noen tilfeller politiet rett til å gripe inn, og loven gir eksempler på slike inngrep:

«Politiet kan i slike tilfeller blant annet regulere ferdselen, forby opphold i bestemte områder, visitere person eller kjøretøy, uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer, påby virksomhet stanset eller endret, ta seg inn på privat eiendom eller område eller påby områder evakuert.» (Politoloven § 7)

Det framgår av årsmeldingene fra a-krimarbeidet at a-krimsentrene har hatt stor nytte av at politiet har kunnet bidra med sin politimyndighet (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet og Skatteetaten, 2015). Som nevnt tidligere, har det vært stilt spørsmål ved hvordan denne politimyndigheten kan brukes i det tverrfaglige samarbeidet, og høsten 2020 la Økokrim fram en intern utredning om det juridiske grunnlaget for politiets deltakelse i

a-krimssamarbeidet. Økokrim konkluderte med at hjemmelen i politilovens paragraf 7 neppe dekket all den aktiviteten a-krimssamarbeidet hadde ført med seg:

«I lys av legalitetsprinsippets krav til klar lovhjemmel, er politiloven § 7 neppe et kompetansegrunnlag som kan begrunne påbud om stans av virksomhet eller bortvisning av personer for å stanse pågående a-krimlovbrudd slik det praktiseres i dag.» (Økokrims rapport, cit. Byggmesteren, 2021)

Resultatet av utredningen er at politiet har begrenset sin aktivitet og venter på en avklaring av kompetansen og en eventuell lovendring før etaten kan delta aktivt sammen med de andre etatene i tilsyn og kontroller (VG, 2021). I årsrapporten for a-krimssentrene for 2020 melder a-krimssentrene at spørsmålet om politiets hjemmelsgrunnlag for å delta i tverretatlige kontroller har vært krevende.

«Det vi har gjort i kontrollene er å be om ID på personer og be om opplysning om virksomheten som forekommer i offentlige register. Forskjellen er bare at politiet har krevd informasjon der de andre etatene har fått avslag. [...] Dette er dagens situasjon. Regjeringens strategi mot a-krim vil få en slagside. Man har ingen som kan kreve [å få utlevert informasjon]. Man har brukt politiloven til å stanse pågående forhold, det får vi ikke lenger lov til.» (Intervju ansatt ved a-krimssenter, 2021)

Den uavklarte situasjonen rundt politiets kompetanse kan svekke effektiviteten i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet som utføres i a-krimssentrene. Både denne utfordringen og spørsmålene knyttet til informasjonsutveksling, viser at det kan være vanskelig å effektivisere offentlig virksomhet. I begge saker kreves det at flere etater er involvert, og det kreves utredning og endring i lovverket for å løse problemene og øke effektiviteten i kampen mot arbeidslivskriminalitet. ABE-reformen kan i liten grad bidra til økt effektivitet i slike situasjoner. Hvorvidt den har hatt en indirekte effekt på etatenes evne til å håndtere problemstillingen er vanskelig å si.

5.3 A-krimssentrenes tilsynskapasitet

Vi så ovenfor at tilsynsaktiviteten til Arbeidstilsynet har vært avtagende etter 2015. Det kan derfor være interessant å se på utviklingen av tilsynskapasiteten ved a-krimssentrene, som jo har fått tilført betydelige midler i perioden 2015–2020.

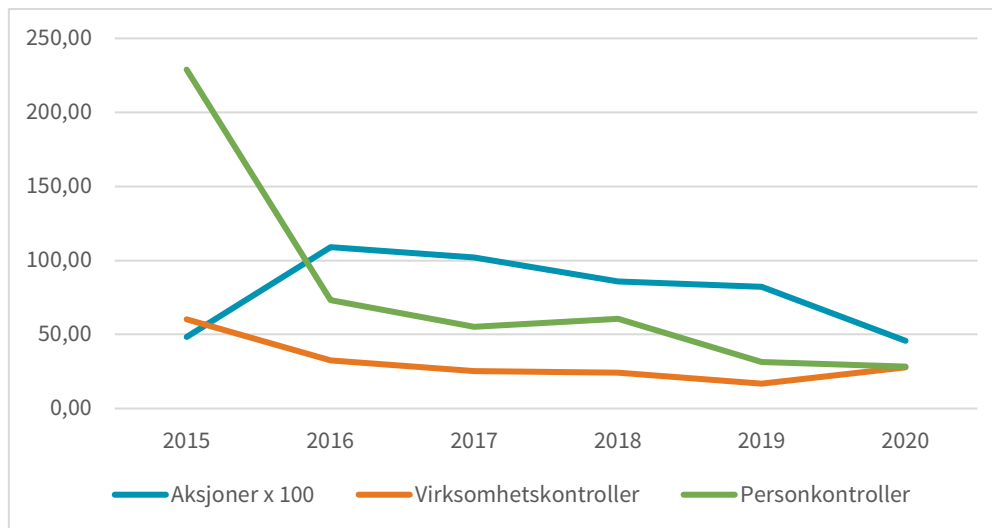
Årsrapportene fra a-krimssamarbeidet viser hvor mange aksjoner og kontroller som er gjennomført ved sentrene for hvert år. Tallene er gjengitt i tabell 5.1. Det er grunn til å minne om at aktiviteten i 2020 ble sterkt påvirket av covid-19-pandemien.

Tabell 5.1 Tall for aktivitet ved a-krimssentrene 2015 – 2019. For tall i parentes mangler noe data og tallet skal derfor være høyere.

	Aksjoner ¹	Virksomheter kontrollert (tilnærmet antall)	Personer kontrollert (tilnærmet antall)
2015	12	1 500	5 700
2016	64	1 900	4 300
2017	85	2 100	4 600
2018	71	2 000	5 000
2019	76	1 550	(2 900)
2020	42	2 550	(2 600)

Siden vi ikke vet hvor mange som til enhver tid er ansatt ved a-krimsentrene har vi i figur 5.1 benyttet summen av økonomiske tilskudd til a-krim samarbeidet (se vedlegg 1) som grunnlag for å beregne kapasitet. Vi har så sett hvor mange aksjoner og tilsyn a-krimsentrene har foretatt per million kroner som er budsjettet til a-krim samarbeidet. Vi antar at dette langt på vei reflekterer antall ansatte engasjert ved a-krimsentrene, og dermed sentrenes kapasitet til å gjennomføre aksjoner og kontroller. Bevilgningen til teknologistøtte på 10 millioner i 2019 er trukket ut av budsjettgrunnlaget.

Figur 5.1 Antall aksjoner og kontroller per million kroner særskilt avsatt til a-krim samarbeidet. Vær oppmerksom på at antallet aksjoner skal deles på 100 (dvs. at 50 tilsvarer 0,5 aksjon per million kroner avsatt til a-krimsentrene).



Kilde: etatenes tildelingsbrev for budsjettårene 2015 – 2020 (jf. Vedlegg 1 i dette notatet) og (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2020, ss. 12, tabell 3.1)

Figur 5.1 viser at a-krimsentrene de første årene rettet mye av sin aktivitet inn mot å gjennomføre aksjoner og kontroller. Selv om antallet aksjoner og kontroller har økt i perioden, har antallet aksjoner og kontroller per million kroner budsjettet til a-krim samarbeid gått ned. Sagt på en annen måte: aksjoner og kontroller har blitt dyrere og dyrere. Det kan selvfølgelig skyldes at etatene har økt aktiviteten på andre områder, for eksempel forebyggende arbeid.¹¹ En annen forklaring på at antallet aksjoner og kontroller per budsjettet million har sunket, kan være at a-krimsentrene har opplevd økende utfordringer knyttet til den videre oppfølgingen av sakene som avdekkes i kontroller. Dersom videre saksbehandling og eventuell sanksjonering oppleves som en flaskehals, vil det ikke være effektivt å øke ressursbruken på flere aksjoner og kontroller. I den grad ABE-reformen har bidratt til å begrense etatenes allmenne kapasitet kan reformen derfor indirekte ha bidratt til å begrense effektiviteten i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

¹¹ De fire etatene presenterte i 2020 en felles forebyggende strategi mot arbeidslivskriminalitet 2020–2024. Der heter det blant annet at «[økt] oppmerksomhet rettet mot forebygging, bedrer kunnskapsgrunnlag og mer målrettet informasjon skal bidra til å gjøre markedet mindre for kriminelle aktører.» (Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten, 2020, s. 1)

6 Oppsummering – A-krimssamarbeidet og ABE-reformen

Har regjeringens a-krimssatsing vært vellykket? Svaret vil variere alt etter hva man legger vekt på, og bør kanskje vurderes i lys av hva som ville vært alternativet. A-krimssamarbeidet og regjeringens a-krimssatsning har vært omfattende, men har også noen svakheter som vi kan dra lærdom av.

For det første har det vært svært vanskelig å etablere et reelt samarbeid mellom etatene. Både den første evalueringen av a-krimssamarbeidet fra 2016 (Neby, et al., 2016), og alle årsrapportene fra a-krimssamarbeidet peker på at informasjonsutveksling mellom etatene er et stort problem. Dels har dette en bakgrunn i at hver etat har egne datasystemer som gjør det vanskelig å dele informasjon, dels skyldes det taushetsplikt og manglene hjemmel til å dele informasjon mellom etater.

For det andre har uklarheter rundt politiets kompetanse svekket effektiviteten i a-krimssentrenes tilsyn. Når politiet ikke kan delta slik de tidligere har gjort i ulike typer oppdrag, uteblir den samlede effekten av et etatssamarbeid.

Et tredje element er mangelen på effektive sanksjonsmidler i de enkelte etatene. I komplekse saker der kriminelle aktører er involvert, vil den enkelte etats sanksjonsmidler bare dekke deler av den kriminelle aktiviteten, og dermed virke utilstrekkelig. Vi har sett at ansatte i Arbeidstilsynet kan oppleve sanksjonsmidlene som utilstrekkelige, og både Arbeidstilsynet og Skatteetaten viser til at etatene er avhengig av politiets tiltalekompetanse i større saker.

For det fjerde mangler etatene kompetanse til å samkjøre sanksjonene slik forutsetningen for etatssamarbeidet var. Dels kan dette skyldes manglende hjemler for informasjonsutveksling, men det kan også skyldes at ledelsen av a-krimssamarbeidet er splittet opp slik at hver etat er underlagt sin linjeledelse. Dermed kan en etat som trenger bistand fra en annen for å sanksjonere arbeidslivskriminalitet ikke instruere eller på annen måte sikre seg at saken blir fulgt opp.

En femte utfordring er de begrensede ressursene til å gjennomføre sanksjonering i større saker, som a-krimssamarbeidet har ønsket å rette oppmerksomheten mot. I 2019 sendte Arbeidstilsynet 72 anmeldelser til politiet, der om lag halvparten hadde bakgrunn i arbeidsulykker. Hvor mange av disse som førte til påtale eller dom vet vi ikke. Politiet har, ifølge riksadvokaten, ikke merket saker som gjelder arbeidslivskriminalitet. Det gjør det vanskelig å vite i hvilket omfang disse blir henlagt eller fører til påtale. I 2020 ble seks saker ført for retten som kan falle inn under arbeidslivskriminalitet (Riksadvokaten årsrapport, 2020, s. 19 f). Vi så ovenfor at også Skatteetaten har etterlyst større tiltalekapasitet i Politiet. Det er grunn til å tro at dette er en av flaskehalsene i a-krimssamarbeidet som kan ha blitt negativt berørt av ABE-reformen.

6.1 ABE-reformen og kampen mot arbeidslivskriminalitet

Hvilken betydning har ABE-reformen hatt for kampen mot arbeidslivskriminalitet? Som tidligere påpekt har ABE-reformen to sider eller to funksjoner. Den ene er å gi incentiver til mer effektiv statlig drift ved å kutte i driftsbudsjettet til statelige virksomheter. Den

andre er å gi politikerne et større handlingsrom ved å skaffe til veie midler på statsbudsjettet som kan brukes til satsingsområder.

Gjennomgangen av budsjetter i tildelingsbrevet til de fire etatene som er med i a-krim-samarbeidet har vist at etatene samlet har hatt ABE-kutt på rundt 1,2 milliarder for årene 2015–2020. Dette har fått både Nav og Skatteetaten til å bemerke i årsmeldinger at reformen har fått konsekvenser for antallet ansatte. Skatteetaten har hatt en særskilt stor reduksjon i antall ansatte. I hvilken grad disse budsjettkuttene har berørt arbeidet mot arbeidslivskriminalitet er imidlertid vanskelig å si.

Informanter vi snakket med peker på at det er krevende at reformen virker ved at pengene blir trukket inn før gevinstene er realisert. Det kan virke demotiverende. Etatene stilles heller ikke helt fritt til å la all effektivisering gå inn i ABE-kuttene. Departementene tar gjerne ut effektivitetsgevinster i tillegg til ABE-kuttene. Som andre etater har Arbeidstilsynet effektivisert og rasjonalisert flere sider av sin virksomhet. Av tildelingsbrevet til etaten for 2017 går det fram at mye er gjort. Arbeidstilsynet har rasjonalisert postgangen og gått over til digital post til innbyggere og næringsliv. Her har etaten spart porto og kostnader forbundet med utsending av brev. Dessuten har etaten i løpet av 2016 avsluttet papirversjonen av tidsskriftet sitt, Arbeidervern. En kunne tenke seg at denne typen effektiviseringstiltak er blant den typen tiltak en etat kan gjøre for å bli mer produktiv og forsvare kutt i driftsbevilgningene til ABE-reformen. Men Arbeids- og sosialdepartementet kuttet i 2017 700 000 kroner i etatens budsjett fordi den hadde gått over til digital post. Ytterligere 440 000 ble kuttet året etter (Arbeidstilsynet tildelingsbrev, 2018, s. 9). Departementet kuttet også 1,3 millioner i 2017 som følge av at tidsskriftet ikke lenger ble gitt ut på papir. I tillegg ble Arbeidstilsynets budsjett det året justert ned med rundt fem millioner «som følge av ABE-reformen». Et annet eksempel på at departementet har tatt inn en særskilt gevinst er et kutt i budsjettet for 2020 på 400 000 kroner fordi etaten har fått «reduerte leiekostnader» (Arbeidstilsynet tildelingsbrev, 2020, s. 11).

Budsjettmessig er det slik at etatene ofte får særskilte bevilgninger sammen med nye oppgaver de pålegges. Oppbyggingen av a-krim-samarbeidet er et godt eksempel på dette. Når denne aktiviteten tas ned eller termineres, trekker departementet midlene tilbake. Finansdepartementet beskriver dette forholdet slik i tildelingsbrevet til Skatteetaten:

«En konsekvens av budsjettutsiktene fremover er også at større utviklings- og effektiviseringstiltak som krever investeringer, i større grad må planlegges finansiert med interne omdisponeringer. I særlig grad gjelder dette tiltak som primært gir gevinster for virksomheten selv. For tiltak som får øremerkede bevilgninger, kan gevinster ikke påregnes beholdt fullt ut» (Skatteetaten tildelingsbrev, 2017, s. 15).

Dette er en form for styring som «låser fast» etatenes aktiviteter, og gjør det vanskeligere for etatene å effektivisere ved å flytte virksomhet fra en aktivitet til en annen. Eksemplene fra Arbeidstilsynets budsjetter ovenfor viser noen utfordringer ved effektiviseringsarbeid i staten, og hvorfor ABE-reformen ofte fører til at de statlige virksomhetene må gå løs på lønnsbudsjettene for å klare budsjettkuttene. Indirekte kan dette ramme også de fire etatenes arbeid mot arbeidslivskriminalitet, for eksempel ved at politiets kapasitet til å påtale lovbrudd i arbeidslivet bli begrenset. Det er grunn til å spørre om ikke budsjettkuttene som har kommet med ABE-reformen, sammen med politireformens krav til etaten om å rette oppmerksomheten mot ansettelse av polititjenestemenn, kan ha svekket tiltalekapasiteten i politietaten. Også tilsynskapasiteten i Arbeidstilsynet kan ha lidd under ABE-reformens budsjettkutt.

Det kan reises tvil om kontrolletatene har blitt tilført ressurser som står i forhold til det nye trusselbildet vi ser i arbeidslivet. Samlet sett er det likevel ingen tvil om at arbeidet mot arbeidslivskriminalitet isolert sett har blitt økonomisk styrket gjennom de seks årene

etter 2015. Til sammen er over 450 millioner overført til dette arbeidet i de fire etatene. Dersom vi legger til grunn at det er midler tilveiebrakt gjennom ABE-reformen som er brukt på å bekjempe arbeidslivskriminalitet, viser dette hvordan reformen kan gi politikerne handlingsrom til å styrke særskilte satsingsområder. Dette kunne også vært gjort gjennom regulære styringsimpulser i dialogen med etatene, men det er vel grunn til å tro at etableringen av etatssamarbeidet har gått raskere og lettere når en pengestrøm har fulgt med.

Referanser

- A-krimssenteret i Oslo og Akershus. (2019). *Arbeidslivskriminalitet i transportbransjen - varebilsegmentet*. Oslo: Politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, Nav, Tolletaten og Oslo kommune.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2015, 01 13). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*. Hentet 05 20, 2020 fra regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/contentassets/4f7ae70171bd480682b8dafddadaf311/strategi_mot_arbeidslivskriminalitet.pdf
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2015). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2017). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2019). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeidstilsynet tildelingsbrev. (2015).
- Arbeidstilsynet tildelingsbrev. (2016).
- Arbeidstilsynet tildelingsbrev. (2017).
- Arbeidstilsynet tildelingsbrev. (2018).
- Arbeidstilsynet tildelingsbrev. (2019).
- Arbeidstilsynet tildelingsbrev. (2020).
- Arbeidstilsynet årsrapport. (2016).
- Arbeidstilsynet årsrapport. (2017).
- Arbeidstilsynet årsrapport. (2019).
- Arbeidstilsynet, Nav, Politiet og Skatteetaten. (2015). *Felles årsrapport - 2015 mellom Arbeidstilsynet, Nav, Politiet og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet*. Hentet 05 20, 2020 fra prosjektnorge.no: <https://www.prosjektnorge.no/wp-content/uploads/2017/12/FELLES-AARSRAPPORT-2015-MELLOM-ARBEIDSTILSYNET-NAV-POLITIET-OG-SKATTEETATEN-FOR-STYRKET-INNSATS-MOT-ARBEIDSMARKEDSKRIMINALITET.pdf>
- Arbeidstilsynet, Nav, Politiet og Skatteetaten. (2017). *Sammen mot kriminalitet i arbeidslivet. Felles årsrapport for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet 2017*. Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten.
- Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, & Skatteetaten. (2015). *Felles årsrapport - 2015, mellom Arbeidstilsynet, Nav, Politiet og skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet*. Hentet 09 04, 2020 fra <https://www.prosjektnorge.no/wp-content/uploads/2017/12/FELLES-AARSRAPPORT-2015-MELLOM-ARBEIDSTILSYNET-NAV-POLITIET-OG-SKATTEETATEN-FOR-STYRKET-INNSATS-MOT-ARBEIDSMARKEDSKRIMINALITET.pdf>
- Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, & Skatteetaten. (2016). *Felles årsrapport - 2016, mellom Arbeidstilsynet, Nav, Politiet og skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet*. Hentet 09 04, 2020 fra <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/forskning-og-rapporter/arsrapporter/>

- Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten. (2015). *Felles årsrapport - 2015, mellom Arbeidstilsynet, Nav, Politiet og skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet*. Hentet 09 04, 2020 fra <https://www.prosjektnorge.no/wp-content/uploads/2017/12/FELLES-AARSRAPPORT-2015-MELLOM-ARBEIDSTILSYNET-NAV-POLITIET-OG-SKATTEETATEN-FOR-STYRKET-INNSATS-MOT-ARBEIDSMARKEDSKRIMINALITET.pdf>
- Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten. (2017). *Felles årsrapport - 2017, mellom Arbeidstilsynet, Nav, Politiet og skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet*. Oslo. Hentet 09 04, 2020 fra <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/forskning-og-rapporter/arsrapporter/>
- Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten. (2018). *Arbeidslivskriminalitet. Mål- og resultatstyring for det tverrfaglige a-krimsarbeidet, 13. juni 2018*. Hentet 03 2021 fra dfo.no: https://dfo.no/filer/Kurs-og-seminarer/Styringskonferansen/2019/Rapport_MRS-for-det-tverretatlige-a-krimsarbeidet.pdf
- Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten. (2018). *Felles årsrapport - 2018, mellom Arbeidstilsynet, Nav, Politiet og skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet*. Hentet 09 04, 2020 fra <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/forskning-og-rapporter/arsrapporter/>
- Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten. (2019). *Felles årsrapport - 2019, mellom Arbeidstilsynet, Nav, Politiet og skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet*. Hentet 09 04, 2020 fra <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/forskning-og-rapporter/arsrapporter/>
- Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten. (2020). *Felles årsrapport - 2020 for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet*.
- Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten. (2020). *Styrke - endre - hindre - bygge. Felles forebyggende strategi mot arbeidslivskriminalitet 2020 - 2024*.
- Arbeidstilsynets årsrapport. (2019).
- Arbeidstilsynet, Nav, Politiet, Skatteetaten. (2020). *Styrke - endre - hindre - bygge. Felles forebyggende strategi mot arbeidslivskriminalitet*. Oslo.
- Departementene. (2020). *Status for oppfølging av revidert strategi mot arbeidslivskriminalitet*. Oslo: Departementene. Hentet 09 04, 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/status-for-oppfolging-av-revidert-strategi-mot-arbeidslivskriminalitet/id2702393/>
- forskerforum.no. (2020, 12 02). *Budsjettforliket: Billigere alkohol og snus, men kutt til forskning og høyere utdanning*. Hentet 12 2020 fra <https://www.forskerforum.no/budsjettforliket-kutt-til-forskning-og-hoyere-utdanning-okt-abe-kutt-og-ingen-okning-til-laererutdanning/>
- frifagbevegelse.no. (2018, 03 16). *Domstolene må si opp ansatte*. Hentet 02 05, 2021 fra <https://frifagbevegelse.no/ntlmagasinet/domstolene-ma-si-opp-ansatte-6.158.435760.8e982a5a18>
- frifagbevegelse.no. (2020, 12 02). *Regjeringa øker kuttene i staten med 356 millioner kroner*. Hentet fra <https://frifagbevegelse.no/ntlmagasinet/regjeringa-okker-kuttene-i-staten-med-365-millioner-kroner--prioriterer-snus-foran-bedre-velferd-6.158.749711.8c52238f2a>
- Hauge, B. (2019). *Sammen mot arbeidslivskriminalitet. En studie av tverretatlig samordning i NTAES*. Bergen: Universitetet i Bergen. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.

- Ibenholt, K., & Flatval, V. S. (2018). *Økonomiske konsekvenser av ABE-reformen for domstolene*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Intervju ansatt ved a-krimcenter. (2021, 02 21).
- Intervju Arbeidstilsynet. (2021, 02 18).
- Intervju Nav kontroll. (2020, 11 13).
- Intervju Politidirektoratet. (2021, 01 20).
- Intervju Skatteetaten. (2020, 12 01).
- Meld. St. 29 (1019-2020). (u.d.). Politimeldingen - et politi for fremtiden. Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 23. juni 2020, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg).
- Meld. St. 29 (2019-2020). (u.d.). Politimeldingen - et politi for fremtiden. Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 23. juni 2020, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg).
- NAV tildelingsbrev. (2015). MÅL, STYRINGSPARAMETERE, RAPPORTERINGSKRAV OG OPPDRAG SOM SKAL HA HØY OPPMERKSOMHET I 2015. *Tildelingsbrev 2015*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Nav årsrapport. (2019).
- Neby, S., Nesheim, T., Ryssevik, J., Rubecksen, K., Dahle, M., & Nordhagen, I. (2016). *Innsats mot arbeidslivskriminalitet. Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer*. Bergen: UNI Research/Rokkansenteret.
- NOU 2019: 5. (u.d.). *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*.
- Oppegaard, S., Seip, Å. A., & Svalund, J. (2019). *ABE-reformen i staten. Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt*. Oslo: Fafo.
- Politiet tildelingsbrev. (2015).
- Politiet årsrapport. (2019).
- Prop. 1 S. (2020-2021). (u.d.). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2021*. Finansdepartementet.
- Prop. 1 S (2014-2015). (u.d.). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2015*. Finansdepartementet.
- Prop. 115 L (2017-2018). (u.d.). *Endringer i personopplysningsloven (bekjempelse av arbeidslivskriminalitet). Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 7. september 2018, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)*.
- Prop. 61 LS (2014-2015). (u.d.). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen). Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 6. mars 2015, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)*.
- Regjeringen. (2019, 07 10). *Målet om to politiårsverk per 1000 innbyggere kan nås i 2020*. Hentet 02 04, 2021 fra regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/malet-om-2-politiarsverk-per-1000-innbyggere-kan-nas-i-2020/id2672552/>
- Regjeringen. (2020, 09 02). *Høring - forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. - større adgang til informasjonsdeling*. Hentet 02 15, 2021 fra regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-forvaltningsloven-m.m---storre-adgang-til-informasjonsdeling/id2739960/?expand=horingsnotater>
- Riksadvokaten årsrapport . (2020). *Årsrapport 2020*.
- Skatteetaten tildelingsbrev. (2017).
- Skatteetaten årsrapport. (2015).
- Skatteetaten årsrapport. (2016).
- Skatteetaten årsrapport. (2017).
- Skatteetaten årsrapport. (2018).

Skatteetaten årsrapport. (2019).

Tekna. (2020, 10 16). *Til Stortingets arbeids – og sosialkomité. Teknas innspill til Statsbudsjettet 2021*. Hentet 02 15, 2021 fra tekna.no:

<https://www.tekna.no/globalassets/filer/politikkdokumenter/horingsdokumenter/2020/budsjettnotat-til-arbeids--og-sosialkomiteen.pdf>

VG. (2021, 02 07). *Økokrim-sjefen: Politiet kan ha brutt loven*. Hentet 02 15, 2021 fra

vg.no: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/WO79lg/oekokrim-sjefen-politiet-kan-ha-brutt-loven>

Wathne, C., Nordrik, B., & Fossen, Ø. (2017). *Et arbeidstilsyn i endring*. . Oslo: AFI.

Økokrims rapport, cit. Byggmesteren. (2021, 02 08). *Politiet kan ikke delta i a-*

krimkontroller. Hentet 02 14, 2021 fra byggmesteren.as:

<https://byggmesteren.as/2021/02/08/politiet-kan-ikke-delta-i-a-krimkontroller/>

Vedlegg 1

Beregninger av samlet tilskudd til arbeidet mot arbeidslivskriminalitet

Arbeidstilsynet								
ABE-kutt		Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	SUM
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	
0,6	2015	8 300 000	0	0	0	0	0	0
0,7	2016	8 241 900	16 000 000	0	0	0	0	0
0,8	2017	8 175 965	15 872 000	6 250 000	0	0	0	0
0,7	2018	8 118 733	15 760 896	6 206 250	0	0	0	0
0,5	2019	8 078 139	15 682 092	6 175 219	0	5 200 000	0	0
0,5	2020	8 037 749	15 603 681	6 144 343	0	5 174 000	0	0
Sum tilskudd justert for ABE-kutt								163 020 966
Sum ABE-kutt								848 155

Nav								
ABE-kutt		Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	SUM
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	
0,6	2015	0	0	0	0	0	0	0
0,7	2016	0	6 000 000	0	0	0	0	0
0,8	2017	0	5 952 000	6 250 000	0	0	0	0
0,7	2018	0	5 910 336	6 206 250	0	0	0	0
0,5	2019	0	5 880 784	6 175 219	0	4 400 000	0	0
0,5	2020	0	5 851 380	6 144 343	0	4 378 000	0	0
Sum tilskudd justert for ABE-kutt								63 148 312
Sum ABE-kutt								306 712

Politiet								
ABE-kutt		Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	SUM
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	
0,6	2015	8 300 000	0	0	0	0	0	0
0,7	2016	8 241 900	6 000 000	0	0	0	0	0
0,8	2017	8 175 965	5 952 000	6 250 000	0	0	0	0
0,7	2018	8 118 733	5 910 336	6 206 250	0	0	0	0
0,5	2019	8 078 139	5 880 784	6 175 219	0	5 200 000	0	0
0,5	2020	8 037 749	5 851 380	6 144 343	0	5 174 000	0	0
Sum tilskudd justert for ABE-kutt								113 696 798
Sum ABE-kutt								580 835

Skatteetaten								
ABE-kutt		Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	Varige tilskudd	SUM
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	
0,6	2015	8 300 000	0	0	0	0	0	0
0,7	2016	8 241 900	6 000 000	0	0	0	0	0
0,8	2017	8 175 965	5 952 000	6 250 000	0	0	0	0
0,7	2018	8 118 733	5 910 336	6 206 250	0	0	0	0
0,5	2019	8 078 139	5 880 784	6 175 219	0	5 200 000	0	0
0,5	2020	8 037 749	5 851 380	6 144 343	0	5 174 000	0	0
Sum tilskudd justert for ABE-kutt								113 696 798
Sum ABE-kutt								580 835

ABE-reformen og a-krim

Har kontrolletatene, Arbeidstilsynet, Nav, politiet og Skatteetaten, som skal hindre arbeidslivskriminalitet, blitt tilført ressurser som står i forhold til det nye trusselbildet?

De siste tiårene har det skjedd store endringer i arbeidslivet med en betydelig arbeidsinnvandring, etablering av bemanningsselskaper og utenlandske oppdragstakere. Dette har gitt kriminelle større spillerom. Denne rapporten ser på sammenhengen mellom to reformer som berører fire statlige etater. ABE-reformen har siden 2015 vært et virkemiddel i regjeringens arbeid for å effektivisere og avbyråkratisere offentlig sektor gjennom budsjettkutt. Samtidig har regjeringen lansert en strategi til bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Rapporten viser at ABE-reformen kan ha bidratt til at arbeidet mot arbeidslivskriminalitet har blitt tilført betydelige midler. Samtidig kan ABE-kutt i etatene ha svekket etatenes samlede innsats og begrenset effekten av a-krimstrategien.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2021:12
ID-nr.: 10349