



Arbeidstilsynet

Årsrapport 2018

Arbeidstilsynet – et godt arbeidsliv for alle



Figur: Arbeidsmiljøguiden, en innføring i systematisk arbeidsmiljøarbeid
<https://www.arbeidstilsynet.no/hms/arbeidsmiljoguiden/>

Innhold

I. Leders beretning	2
II. Introduksjon til virksomheten og hovedtall	4
III. Årets aktiviteter og resultater	8
3.1 Mål: Virksomhetene skal arbeide bedre med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet og sørge for forsvarlige arbeidsforhold	9
3.2 Mål: Arbeidslivskriminalitet skal avdekkes og bekjempes	26
3.3 Mål: Det skal være høy kvalitet på kunnskap om arbeidsmiljø, arbeidsforhold, arbeidshelse og sikkerhet	40
3.4 Mål: Arbeidsmiljøregelverket skal bidra til at målene for helse, miljø og sikkerhet nås	42
3.5 Mål: Arbeidstilsynet skal ha tillit og troverdighet i offentligheten	44
3.6 Særskilte rapporteringskrav	46
IV. Styring og kontroll i Arbeidstilsynet	47
4.1 Arbeidstilsynets virksomhetsstyring	47
4.2 Eventuelle merknader Riksrevisjonen	50
V. Vurdering av framtidsutsikter	51
VI. Årsregnskap	53

Vedlegg:

1. Felles årsrapport mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet
2. Oversikt over arbeidsmiljøproblemer og hvilke næringer som er mest utsatt

I. Leders beretning

Arbeidstilsynet kunne i 2018 markere hele 125 år. Året har bekreftet at etaten og samfunnsoppdraget er stadig like viktig som da tilsynet ble opprettet i 1893. Utfordringene i arbeidsmiljøet til norske virksomheter er stabile, men fortsatt sliter for mange virksomheter med å få på plass det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.

Årsrapporten viser at samarbeid med andre etater er et effektivt virkemiddel for å avdekke og bekjempe arbeidslivskriminalitet. Arbeidstilsynets egne funn fra tilsyn rettet mot arbeidslivskriminalitet viser en lavere alvorlighetsgrad enn tidligere. Dette er positive signaler som gir viktige erfaringer om hva som nytter i dette arbeidet. Samtidig er det viktig å understreke at utfordringene fortsatt er store, det er derfor nødvendig med høy aktivitet for å følge aktører og nettverk over tid.

Arbeidstilsynet ser også positive endringer i bygg- og anleggsnæringen. I 2018 skjerpet vi reaksjonsbruken ved økt bruk av overtredelsesgebyr og stans overfor virksomheter som ikke sikrer sine arbeidstakere tilstrekkelig. Erfaringene viser at bruk av overtredelsesgebyr virker preventivt og har en positiv effekt. Vi ser et historisk lavt antall arbeidsskadedødsfall som følge av fallulykker.

Samtidig viser funn fra tilsyn at det er områder som vi bør ha et særskilt fokus på fremover. Vi ser at store offentlige aktører ikke greier å løse utfordringene, samtidig ser vi at store private virksomheter greier å løse de samme utfordringene. Kommunene har hatt fokus over år, vi må nå erkjenne at slik virkemidlene per i dag har vært benyttet så har det vært vanskelig å finne tiltak som har effekt. Arbeidstilsynet vil fremover vurdere hvordan vi skal få kommunene til å vise vilje til endring slik at de tar større ansvar for å forbedre arbeidsmiljøtilstanden.

Ambulansetjenesten har fått særskilt oppmerksomhet i 2018 og vi har etter tilsyn avdekket uforsvarlige arbeidsforhold for mange ambulansearbeidere. Funn knyttet til arbeidstidsordninger og arbeidslokaler er forhold som ambulansetjenesten selv ikke har kontroll over, dette styres av de ansvarlige helseforetakene. Dette viser en målkonflikt hvor oppdraget til ambulansetjenesten om å redde liv kan gå på bekostning av arbeidstakernes egen helse. Arbeidstilsynet benytter virkemidlene vi har til rådighet med reaksjoner og veiledning, men vi ser samtidig at effekten er usikker. Det er utfordrende å nå frem når økonomi og hensyn til pasientsikkerhet kan utløse målkonflikter som gjør at arbeidsmiljøet for de ansatte ikke får tilstrekkelig prioritering.

Årsrapporten viser eksempler på utfordringer hvor virkemiddelbruken har vært effektiv og områder hvor virkemiddelbruken ikke har vært like effektiv. Arbeidstilsynet er i en utviklingsfase hvor vi tester ut ulike virkemidler og metoder. Hvilke virkemidler som virker best for en gitt utfordring avhenger av mange variabler, derfor er det viktig at det er igangsatt et forskningsprosjekt som skal gi mer kunnskap om årsaksammenhengene mellom det vi gjør og det vi skal oppnå.

Vi har over tid testet ut overtredelsesgebyr som nytt reaksjonsmiddel. Erfaringene viser at overtredelsesgebyr gir oss mulighet til å oppnå både forbedringer hos useriøse virksomheter og bekjempe kriminelle. Gebyr er en rask og effektiv sanksjon. Erfaringene har gitt oss grunnlag for å tydeliggjøre føringene for når overtredelsesgebyr skal brukes slik at det kan benyttes enda mer effektivt.

I mai lanserte vi en spennende tilvekst til Arbeidstilsynets veiledningsportefølje, Risikohjelpen. Dette er et nettbasert bransjetilpasset verktøy for å kartlegge og vurdere risiko på arbeidsplassen, og for å få hjelp til å finne gode tiltak. Risikohjelpen, som er laget sammen med partene i arbeidslivet, er særlig laget for små bedrifter og er foreløpig et tilbud til bransjene frisør, renhold og transport.

Arbeidstilsynets svartjeneste ble i 2018 kåret til det tredje beste kundesenteret i offentlig sektor, det er vi stolte av. Vi fikk også medaljer for flere kampanjer som Arbeidstilsynet står bak i den største kåringen i verden av beste innholdsmarkedsføring i London. I tillegg mottok vi Cicignon-prisen for arbeidet som er gjort og gjøres i forbindelse varslingssaker og seksuell trakassering i arbeidslivet. Utmerkelsen er en

bekreftelse på at samarbeidet vi har med Likestillings- og diskrimineringsombudet og partene om varsling og seksuell trakassering er viktig – og at det blir lagt merke til.

Arbeidstilsynet satte i 2018 også fart på klart språk- arbeidet. For oss som arbeidstilsyn er språket et helt nødvendig redskap i arbeidet med å bidra til tryggere arbeidsplasser. Vi har en stor kontaktflate; hvert år har nettstedet vårt, www.arbeidstilsynet.no, rundt tre millioner besøk, og vi sender ut over hundre tusen brev til virksomheter og samarbeidspartnere.

Fremtidens arbeidstilsyn

Arbeidstilsynet har gjennom 2018 og vil i 2019 stå i omstilling. Vi jobber med å effektivisere driften og tilpasse etaten for å kunne løse samfunnsoppdraget på en best mulig måte. Samfunnet og arbeidslivet endrer seg, dette må Arbeidstilsynet tilpasse seg. En viktig prioritering for 2018 har derfor vært å etablere et godt grunnlag for endringsprosessene, både ved å utarbeide et internt tilstandsbilde for Arbeidstilsynet, men også ved å utarbeide et nytt målbilde som tydeliggjør de viktigste utviklingsområdene for Arbeidstilsynet frem mot 2030. I 2019 vil jeg beslutte ny organisering for Arbeidstilsynet. Som for alle omorganiseringsprosesser er dette en utfordrende prosess, og jeg har vektlagt å ha en grundig involvering av medbestemmelsesapparatet, samtidig som vi har holdt fokus på å opprettholde kjerneaktiviteten på et høyt nivå.

Økt fokus på digitalisering er en viktig del av endringsprosessene, vi har omprioritert ressurser til digitalisering i 2018 og vil fortsette med dette i 2019. Digitaliseringen skal føre til en enklere hverdag for brukerne våre samtidig som at det skal gi mer effektiv ressursbruk for oss. Effektiv ressursbruk er viktig både for å være en samfunnsaktør som bruker knappe ressurser på en effektiv måte, men er også viktig for å kunne påvirke best mulig effektivt. 2018 har også vært begynnelsen på et digitaliseringsløft for Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet skal være blant de beste offentlige aktører i Norge på digitale løsninger og vi har derfor gjort et gir-skifte i etaten.

Arbeidstilsynet har for 2019 fått flere oppgaver som skal løses på en målrettet og effektiv måte. Arbeidstilsynet har en stor og viktig rolle i ny intensjonsavtale om et inkluderende arbeidsliv. Målet for avtalen er å legge til rette for at så mange som mulig kan arbeide så mye som mulig, så lenge som mulig. Arbeidstilsynets samfunnsrolle er en viktig premissleverandør for måloppnåelsen. Når Arbeidstilsynet arbeider for Et godt arbeidsliv for alle (visjon) innebærer dette både at arbeidstakere har fått en bedre arbeidshverdag, men også at virksomhetene har fått mer effektive arbeidstakere.

Arbeidstilsynet har en sentral rolle for å ivareta humankapitalen som arbeidstakerne representerer. Sammenhengen mellom godt arbeidsmiljø, virksomhetens konkurranseevne og lavere samfunnskostnader ved uhelse er noe som bør frem i den offentlige debatten og som vil tydeliggjøre Arbeidstilsynets rolle. Selv om årsrapporten for 2018 viser at vi på en rekke områder greier å skape varige forbedringer i arbeidsmiljøet viser også analyser at det er et stort potensial for videre forbedringer, Oslo Economics beregner dette potensialet til å være 75 mrd. kroner.

Arbeidstilsynet har allerede et omfattende og viktig samfunnsoppdrag, og vi har fått nye tilskudd i oppgaveporteføljen i 2019. Samtidig er vi i gang med å omorganisere etaten slik at vi kan løse oppdraget vårt enda bedre. I sum gir dette et krevende 2019 med høyt ambisjonsnivå. Jeg gleder meg til å omforme Arbeidstilsynet til en fremtidsrettet etat som løser sitt samfunnsoppdrag slik at vi bidrar til et bærekraftig velferdssamfunn.

Trondheim 15. mars 2019



Trude Vollheim, Direktør Arbeidstilsynet

II. Introduksjon til virksomheten og hovedtall

De fleste virksomhetene har ordnede forhold og arbeider systematisk og godt med sitt arbeidsmiljø. Det er likevel mange virksomheter som mangler evne eller vilje til å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og forsvarlige arbeidsforhold. Virksomheter som drives systematisk i strid med lover og regler kan utsette arbeidstakerne sine for fare og undergrave konkurransevilkårene for seriøse virksomheter. Et godt arbeidsmiljø er verdifullt både for den enkelte arbeidstaker, for virksomhetene, for verdiskaping og for velferd i det norske samfunnet. Arbeidstilsynet skal arbeide for et seriøst, trygt og inkluderende arbeidsliv.

Arbeidstilsynet er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet. Arbeidstilsynet er organisert med et direktorat og syv regioner og har tilsynskontor over hele landet. Direktoratet er lokalisert i Trondheim og har ansvar for blant annet strategi, styring, utvikling, regelverk og kommunikasjon. Direktoratet er klageinstans for enkeltvedtak fattet av regionene. Regionene har ansvar for å føre tilsyn, gi veiledning og informasjon til virksomheter i deres områder. Arbeidstilsynets direktør er Trude Vollheim.

Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag er:

Arbeidstilsynet skal legge premisser for og følge opp at virksomhetene holder et høyt nivå med hensyn til helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. Arbeidstilsynet skal, på et faglig og selvstendig grunnlag, følge opp at virksomhetene ivaretar sitt ansvar etter arbeidsmiljølovgivningen, allmenngjøringslovgivningen og øvrig relevant regelverk som er tillagt Arbeidstilsynets myndighet.

Arbeidstilsynet har i 2018 arbeidet for følgende mål:

- Virksomhetene skal arbeide bedre med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet og sørge for forsvarlige arbeidsforhold
- Arbeidslivskriminalitet skal avdekkes og bekjempes
- Det skal være høy kvalitet på kunnskap om arbeidsmiljø, arbeidsforhold, arbeidshelse og sikkerhet
- Arbeidsmiljøregelverket skal bidra til at målene for helse, miljø og sikkerhet nås
- Arbeidstilsynet skal ha tillit og troverdighet i offentligheten

Arbeidstilsynet har mange ulike virkemidler for å nå målene. En målrettet kombinasjon av virkemidlene gir størst effekt ved at etaten når flere, har større slagkraft, bruker ressursene effektivt og benytter etatens kompetanse riktig. Arbeidstilsynet benytter virkemidlene ulikt avhengig av om målet er å bekjempe arbeidslivskriminalitet eller å bidra til en bedre forebygging av ulike arbeidsmiljøutfordringer.

Arbeidstilsynet benytter blant annet følgende virkemidler for å nå målene:

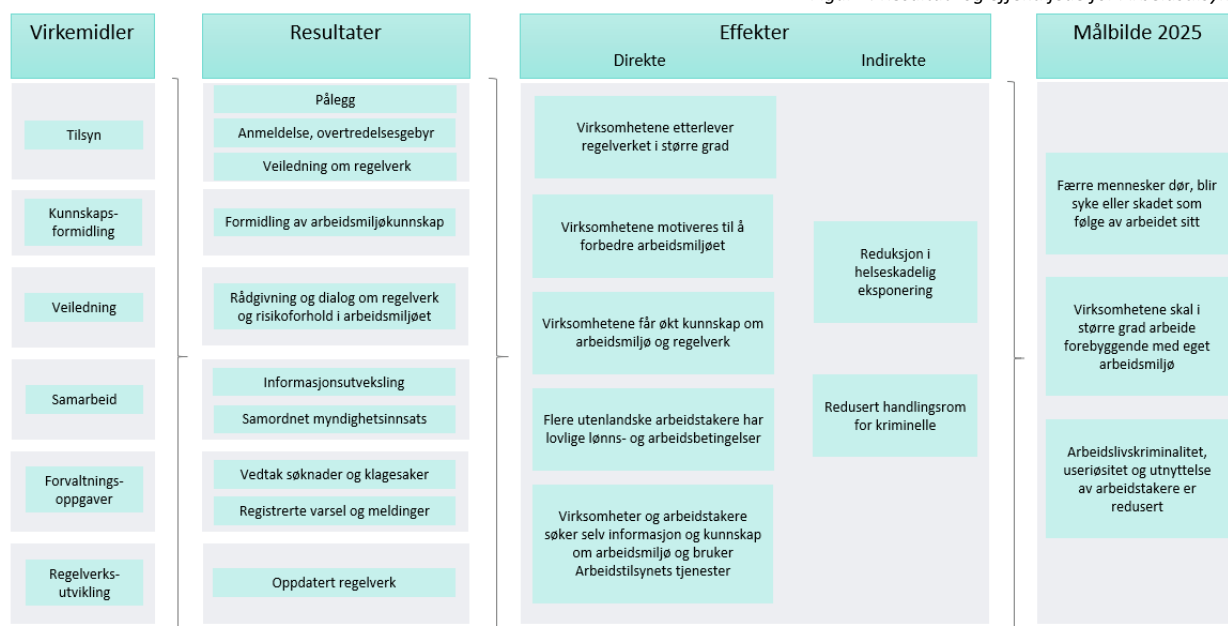
- Gjennom tilsyn kontrollerer vi at virksomheter overholder bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, og gir eventuelt reaksjoner ved manglende etterlevelse
- Gjennom veiledning formidler vi kunnskap om tilstanden i arbeidslivet, om eksponeringer og helseutfall og gir informasjon om hvordan regelverket skal forstås, og hvordan det kan etterleves
- Vi har forpliktende strategisk og operativt samarbeid med andre kontrolltater, og samhandler med partene i arbeidslivet og bransjeorganisasjoner, og med arbeidsmiljømyndigheter og organisasjoner i andre land
- Arbeidstilsynet har en rekke løpende forvaltningsoppgaver som er rettet mot særegne arbeidsmiljømessige risikoforhold (f.eks. godkjenning av søknader, og mottak og behandling av meldinger)
- Vi videreutvikler, påvirker og gir innspill til arbeidsmiljø- og HMS-regelverket, slik at regelverket er i tråd med kjente risikoforhold i arbeidslivet

Arbeidstilsynet retter innsatsen mot de mest utsatte næringene, og der konsekvenser av kjente risikoforhold er alvorlig – på kort eller lang sikt. I samarbeid med Statens arbeidsmiljøinstitutt og andre forsknings- og kunnskapsinstitusjoner utarbeider Arbeidstilsynet analyser om arbeidsmiljø- og helsetilstanden i Norge. Vi supplerer analysene med egne data og tilsynserfaringer og øvrig forskningslitteratur. For å avdekke og bekjempe arbeidslivskriminalitet arbeider Arbeidstilsynet sammen med andre kontrolltater med å kartlegge og analysere omfang og utviklingstrekk, slik at innsatsen kan

brukes effektivt. På bakgrunn av disse kildene prioriterer Arbeidstilsynet innsats mot de næringene og virksomhetene som samlet sett har høyest risiko for negative helseutfall og arbeidslivskriminalitet.

Sammenhengen mellom Arbeidstilsynets innsats i 2018 og effekter av innsatsen kan beskrives i en resultat- og effektkjede.

Figur 1. Resultat- og effektkjede for Arbeidstilsynet



Hovedtall for 2018

Tilsyn er Arbeidstilsynets viktigste og mest effektive virkemiddel for å kontrollere om virksomhetene overholder lovens bestemmelser. Tilsyn innebærer å kontrollere om arbeidsmiljølovens krav til arbeidsmiljøet etterleves. I de fleste tilsyn informerer og veileder vi virksomhetene om hvordan lovens krav skal forstås. Arbeidstilsynet veileder ofte virksomhetene gjennom hele tilsynsprosessen. Det vil si fra tilsynet gjennomføres og til saken er lukket. Dette for å motivere til forebyggende arbeidsmiljøarbeid, men også ved å gi eksempler på ulike forebyggende tiltak som virksomheten kan gjennomføre.

Tabell 1. Utvalgte hovedtall 2015-2018

Utvalgte hovedtall ¹	2015	2016	2017	2018
Antall tilsyn	17 939	15 265	13 876	13 412
Antall veiledninger	367	716	1 588	620
Antall tilsyn per 100 virksomheter	8,5	7,9	7,1	6,7
Antall byggesaker	3 867	4 101	4 143	4 077
Antall tips mottatt	7 343	6 579	7 155	8 066
Antall årsverk ²	556	566	578	586

Arbeidstilsynet har i 2018 gjennomført færre tilsyn enn i 2017. Reduksjonen var planlagt og skyldes blant annet at vi har økt andel tidsressurser til selvstendige veiledningstiltak. For eksempel er det i helse- og sosialnæringen gjennomført flere tunge ressurskrevende veiledningstiltak i 2018.

Det er gjennomført flest tilsyn i bygg- og anleggsnæringen med en andel på 39 pst. av samlet antall tilsyn. Industrinæringen har en andel av samlet antall tilsyn på 12 pst, mens overnattings- og serveringsvirksomheter har en andel på 8 pst.

Tabell 2. Næringer med flest tilsyn, 2018

Næring	2018
Bygge- og anleggsvirksomhet	5 229
Industri	1 675
Overnattings- og serveringsvirksomhet	1 134
Varehandel, reparasjon av motorvogner	1 095
Forretningsmessig tjenesteyting	1 088
Transport og lagring	704
Jordbruk, skogbruk og fiske	607
Helse- og sosialtjenester	580
Omsetning og drift av fast eiendom	272
Undervisning	182

Kilde: Betzy

I selvstendige veiledningstiltak formidler vi kunnskap om tilstanden i arbeidslivet, om eksponeringer og helseutfall, og vi gir informasjon om hvordan regelverket skal forstås og hvordan det kan etterleves. Veiledning kan være veiledningsmøter, workshops, bruk av sosiale kanaler, nettsider og Svartjenesten. Målet med veiledning er at virksomhetene skal bli bedre til selv å jobbe med forebyggende arbeidsmiljøarbeid.

Tabell 3. Utvalgte veiledningsaktiviteter 2014-2018

Utvalgte veiledningsaktiviteter	2014	2015	2016	2017	2018
Antall veiledninger ³	221	367	716	1 588	620
Henvendelser til svartjenesten skriftlig og muntlig	84 775	93 000	79 388	91 820	92 176
Besøk på arbeidstilsynet.no ⁴	3 018 500	2 800 000	3 000 000	2 800 000	3 338 000
Besøk på regelhjelp.no ¹	301 000	296 000	322 500	349 000	356 986
Abonnenter på nyhetsbrev på regelhjelp.no	13 000	14 000	15 500	17 500	18 900
Henvendelser til Arbeidstilsynet ved servicesenter for utenlandske arbeidstakere	2 487	3 722	3 917	3 431	2683

Kilde: Betzy, Svartjenesten og SUA

Det er registrert adskillig færre selvstendige veiledningsaktiviteter i 2018 enn i 2017. 2017 var det første året med en ny intern registreringsmulighet, og det var uklart hvilke typer veiledningstiltak som skulle registreres. I 2018 er det utarbeidet nye interne føringer for registreringer. De registreringene som nå er gjort, er de typene vi definerer som selvstendige veiledningstiltak. Dette er planlagte veiledningstiltak hvor vi har en definert målgruppe og et tydelig budskap. Veiledning som gis til enkeltpersoner som oppsøker tilsynskontorene, registreres ikke. Svartjenesten erfarer jevnt økende henvendelser fra publikum. Årsaken til noe færre henvendelser til SUA er at Skatteetaten har innført obligatorisk bestilling av oppmøtetid, og dette har også medført lavere besøkstall hos Arbeidstilsynet.

Tabell 4. Utvikling i antall reaksjoner i tilsyn 2014-2018

Reaksjoner	2014	2015	2016	2017	2018
Antall tilsyn med vedtak om stans som pressmiddel ⁵	299	471	606	571	504
Antall tilsyn med vedtak om tvangsmulkt ⁶	1 088	1 278	1 035	976	656
Antall tilsyn med vedtak om stans ved overhengende fare ⁷	395	540	736	1 117	1 387
Antall tilsyn med vedtak om overtredelsesgebyr ⁸	9	34	96	273	488
Antall anmeldelser	135	141	107	134	117

Kilde: VYR, Betzy og ePhorte

Arbeidstilsynet har samlet gitt nærmere 25 000 reaksjoner i 2018, og en gjennomsnittlig reaksjonsprosent på 63. Dette er en noe lavere reaksjonsandel enn tidligere år. Det er flere grunner til det, blant annet bidrar tilsyn med formål å avdekke arbeidslivskriminalitet, til å trekke ned gjennomsnittet. En gjennomsnittlig reaksjonsprosent på 63 viser at Arbeidstilsynet i stor grad gjennomfører tilsyn i virksomheter hvor det er behov for tilsyn. Statistikken for 2018 viser en strengere reaksjonspraksis enn tidligere år. Særlig gir vi flere overtredelsesgebyr enn tidligere. Den største andelen overtredelsesgebyr er benyttet i tilsyn med farlig arbeid i høyden, hvor streng reaksjonsbruk har vært et bevisst virkemiddel for å forebygge fallulykker. Reaksjonsbruken er en konsekvens av erfaringer fra tidligere tilsyn med arbeid i høyden. Vi erfarer også at vi har en økning i stans ved overhengende fare,

både i bygg og anleggsnæringen, og i industrinæringen. I industrinæringen ble stans benyttet oftere i 2018 enn tidligere når det i tilsyn ble avdekket mangler ved arbeidsutstyr, for eksempel der vern var fjernet fra bevegelige deler.

I 2018 er det en relativt stor nedgang i vedtak om tvangsmulkt, noe som må sees i sammenheng med økt bruk av overtredelsesgebyr og stans ved overhengende fare. Når vi tar i bruk strenge reaksjonsmidler, iverksettes vernetiltak og det er ikke nødvendig å iverksette pressmidler i samme grad som tidligere.

Tabell 5. Utvalgte hovedtall for ressursbruk 2015-2018

Utvalgte hovedtall ressursbruk ⁹	2015	2016	2017	2018
Samlet tildeling post 01 -99 (kroner)	568 576 000	617 697 000	662 910 000	663 402 000
Utnyttelsesgrad post 01-29	95,6 %	95,0 %	98,4 %	97,9 %
Driftsutgifter (kroner)	541 813 952	588 933 147	655 134 485	661 421 784
Lønnsandel driftsutgifter	71 %	68 %	72 %	74 %
Lønnsutgifter per årsverk (kroner)	696 381	707 552	812 657	834 372

Kilde: SAP, Betzy, Agresso, Exie og SSB

Arbeidstilsynet skal innrette etaten slik at den er mest mulig ressurseffektiv. Effektiv ressursbruk forutsetter at ressursene prioriteres til de mest risikoutsatte næringene og virksomhetene, samtidig som riktig virkemiddel blir benyttet på riktig utfordring. Ulike virkemidler og ulike metoder for tilsyn krever ulik ressursinnsats avhengig av hvilket arbeidsmiljøproblem som skal løses. En del av ressursene er disponible for årlige prioriteringer, mens andre ressurser er bundet opp i lovpålagte saksbehandlings- og kontrolloppgaver, slik som byggesaksbehandling og behandling av søknader om samtykke til gjennomføring av ulike arbeidstidsordninger. Videre har etaten ansvar for godkjenningssenheter for bedriftshelsetjenester og renholdsvirksomheter, og administrerer sekretariatene for regionale verneombud, tvisteløsningsnemnda, tariffnemnda og rikslønnsnemda.

Tabell 6. Planlagte og gjennomførte ukeverk og tilsyn, 2018

Aktivitet	Planlagte ukeverks- ressurser	Gjennomførte ukeverks- ressurser	Planlagte tilsyn	Gjennomførte tilsyn
Nasjonale næringsaktiviteter	5 586	4 819	6 776	7 062
Nasjonale aktiviteter til å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping	3 024	2 237	2 679	3 200
Nasjonale temaaktiviteter	544	418	517	416
Løpende nasjonale aktiviteter	4 211	3 254	2 846	2 444
Særsilt nasjonale oppgaver	1 064	746	128	141
Regionale aktiviteter	99	105	126	123
Andre utadrettede oppgaver	1 595	1 133	116	
Administrasjon og kompetanse	4 334	3 531		
Fravær	22	765		
Sum	20 480	17 008	13 188	13 386

Kilde: Exie

I 2018 ble det gjennomført flere tilsyn enn planlagt, særlig forebyggende tilsyn i prioriterte næringsaktiviteter og tilsyn rettet mot arbeidslivskriminalitet. Noe skyldes at det ble gjennomført flere tilsyn i uanmeldte aksjoner, men også at etaten i løpet av året gjorde noen bevisste omprioriteringer av ressursbruken. Gjennomførte ukeverk er ikke i samsvar med planlagte ukeverk, og avviket skyldes i hovedsak manglende registreringer. For 2019 har Arbeidstilsynet endret systemet for tidsregistrering blant annet for å få et bedre datagrunnlag.

Tabell 7. Styring, kjerne og støtte, 2014 - 2018

Prossesser	2014	2015	2016	2017	2018
Ressursbruk kjerneprosesser	60 %	61 %	60 %	60 %	60 %
Ressursbruk støtteprosesser	24 %	24 %	25 %	25 %	25 %
Ressursbruk styringsprosesser	16 %	15 %	15 %	15 %	15 %

Kilde: Exie

Tabellen viser at det er en stabil fordeling i ressursbruken mellom kjerneprosesser, støtteprosesser og styringsprosesser.

III. Årets aktiviteter og resultater

I et internasjonalt perspektiv er arbeidsmiljøet i Norge allerede på et høyt nivå. STAMI publiserte i 2018 Faktabok om arbeidsmiljø og helse i 2018, hvor utviklingen på arbeidsmiljøområdet beskrives med tall fra den treårige Levekårsundersøkelsen gjennomført av Statistisk sentralbyrå (SSB). I følge STAMIs nye faktabok er utviklingen på arbeidsmiljøområdet i all hovedsak stabil. Men selv om tilstanden i norsk arbeidsliv er god sammenlignet med andre land, anser STAMI potensialet for ytterligere forbedringer å være betydelig. Mange virksomheter er flinke til å forebygge arbeidsmiljøproblemer, likevel er det også mange som kan forebygge bedre, og deler av arbeidslivet har til dels store utfordringer knyttet til arbeidsmiljøet. Arbeidstilsynet erfarer at en del virksomheter mangler evne og/eller vilje til systematisk arbeidsmiljøarbeid.

Dette kapitlet redegjør for hvordan Arbeidstilsynet har forbedret tilstanden i norsk arbeidsliv. Måloppnåelsen er vurdert ut fra i hvilken grad virksomhetene:

- har fått økt kunnskap/bevisstgjøring
- har fått økt motivasjon
- forebygger arbeidsmiljøproblemer bedre/mer systematisk
- utenlandske arbeidstakere skal ha lovlige lønns- og arbeidsbetingelser
- redusert handlingsrom for kriminelle

Arbeidstilsynet har oppnådd mye i 2018. Mange virksomheter i de mest risikoutsatte næringene har forbedret arbeidsmiljøet for arbeidstakerne, og Arbeidstilsynet erfarer en positiv utvikling i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Selv om det er tidlig å konkludere er det indikasjoner på at innsatsen for å avdekke og bekjempe arbeidslivskriminalitet har god effekt. En samtidig tøff reaksjonsbruk fra flere etater gjør det vanskeligere for kriminelle å være kriminell. Et kunnskapsgrunnlag med analyser er en viktig forutsetning for å avdekke kriminalitet og kriminelle aktører, og dette kunnskapsgrunnlaget er styrket i 2018. I innsatsen rettet mot næringen bygg og anlegg er reaksjonene benyttet strengere enn tidligere. Samtidig viser statistikken at det er færre fallulykker og færre dødsfall etter fallulykkene. Selv om det er vanskelig å dokumentere årsakssammenhengene er det sannsynlig at Arbeidstilsynets innsats har bidratt til å bedre tilstanden i bygg- og anleggsnæringen.

Funn fra tilsyn viser at Arbeidstilsynet fortsatt må bistå offentlige aktører som i utgangspunktet burde ha både vilje og evne til å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø på egen hånd. Til tross for innsats over flere år har mange kommuner fortsatt utfordringer med deler av sitt arbeidsmiljøarbeid, som for eksempel kartlegginger og risikovurderinger som favner alle risikofaktorer i arbeidsmiljøet. Funn fra tilsyn innen ambulansetjenesten viser at også helseforetakene må forbedre sitt arbeidsmiljøarbeid for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for de ansatte. Basert på erfaringene fra 2018 og tidligere år vil Arbeidstilsynet vurdere hvordan virkemidlene bedre kan innrettes mot disse store aktørene, for å påvirke dem til selv å ta større ansvar og vise vilje til endring.

Effektiv påvirkning forutsetter riktig sammensetning og bruk av virkemidler. Det vil si at valg av tilsyns- og veiledningsmetoder og bruk av reaksjonsmidler vurderes opp mot hva som ønskes oppnådd i de ulike aktivitetene. I hver aktivitet er det også gjort egne vurderinger for hva som er effektiv ressursbruk, derfor benyttes det ulik ressursmengde per tilsyn og per veiledningstiltak. En aktivitet kan ha et eller flere prioriterte tema, det vil si prioriterte arbeidsmiljøproblemer. Et tema hvor det benyttes mye ressurser per tilsyn er vold og trusler, mens et tema hvor det benyttes mindre ressurser per tilsyn er aksjonspregede tilsyn mot farlig arbeid i høyden. Det er derfor utfordrende å gjennomføre objektive målinger som kan vise om ressursbruken har vært effektiv.

Årsrapporten redegjør videre for flere utvalgte tema, og hvert tema har krevd ulik innretning av virkemiddelbruken, fordi det er ulike målgrupper og ulike mål som skal oppnås.

Arbeidstilsynet har oppnådd mye med begrensede ressurser. Omtrent 60 prosent av etatens tildeling på 636 mill. kroner er benyttet til kjerneaktivitetene som direkte påvirker de effektene vi har oppnådd.

Årsrapporten viser de viktigste resultatene som er oppnådd, men også andre områder som ikke fremkommer av rapporten, bidrar til måloppnåelsen. Blant annet har Svartjenesten bidratt til å påvirke arbeidsmiljøet direkte ved å gi hjelp til dem som oppsøker Arbeidstilsynet med et ønske om å bedre arbeidsmiljøet. Arbeidstilsynets bidrag til forbedring av arbeidsmiljøet gir bedre konkurranseevne for norske virksomheter. Sammenhengen mellom et godt arbeidsmiljø og et produktivt arbeidsliv er godt dokumentert av STAMI. Beregninger gjort av Oslo Economics estimerer kostnadene ved et ikke optimalt arbeidsmiljø til å utgjøre 75 mrd. kroner årlig. Det er fortsatt stort behov for forebyggende arbeidsmiljøarbeid og et stort behov for å arbeide videre for å avdekke og bekjempe arbeidslivskriminalitet. Som kapittel tre viser har Arbeidstilsynet bidratt til å bedre arbeidsmiljøtilstanden på en rekke områder. Likevel er ikke innsatsen tilstrekkelig til å realisere potensialet for ytterligere forbedringer i arbeidsmiljøtilstanden slik som STAMI viser.

Arbeidstilsynet har gjennomført en rekke utviklingstiltak for bedre å målrette innsatsen og bruke ressursene mer effektivt. Å arbeide mer kunnskapsbasert, digitalisere arbeidsprosesser og styrke prioriteringsgrunnlagene er en del av dette. Prosjektet Fremtidens arbeidstilsyn skal sikre at etaten er innrettet slik at samfunnsoppdraget utføres best mulig. Et mer målrettet og kunnskapsbasert forebyggende arbeidsmiljøarbeid er viktig for å opprettholde et høyt nivå på arbeidsmiljøtilstanden og bidra til et sikkert og seriøst arbeidsliv.

3.1 Mål: Virksomhetene skal arbeide bedre med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet og sørge for forsvarlige arbeidsforhold

3.1.1 Forebyggende arbeidsmiljø-, helse og sikkerhetsarbeid i utsatte næringer og yrker

Forebyggende arbeidsmiljøarbeid kan redusere risikoen for at arbeidstakerne får helseplager, skader og sykdommer, eller for at plagene blir forverret som følge av arbeidet. Det er derfor et grunnleggende mål for Arbeidstilsynet å følge opp virksomheter i det norske landbaserte arbeidslivet, slik at de kan holde et høyt nivå med hensyn til helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. Gjennom tilsyns- og veiledningsaktivitet mot risikobaserte tema og næringer bidrar Arbeidstilsynet til at flere virksomheter jobber bedre forebyggende med sitt arbeidsmiljø.

Godt samarbeid for bedre forebyggende arbeid

I 2018 har Arbeidstilsynet deltatt aktivt i et samarbeid med partene i arbeidslivet, Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) og Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) om å løfte fokuset på forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Arbeidet har sin opprinnelse i underveisevalueringen av IA-avtalen fra 2016. Evalueringen viste at forebyggende arbeidsmiljøarbeid har fått for lite oppmerksomhet i arbeidet med å redusere sykefravær, øke inkluderingen og få folk til å stå lengre i jobb. Arbeidstilsynet har gjennom dette samarbeidet deltatt i en rekke regionale seminarer gjennom høsten 2018. Seminarene var rettet mot partene, bedriftshelsetjenestene, NAV sine arbeidslivssenter og egen etat. Målet med seminarerne har vært å sikre lik kommunikasjon fra alle partene i arbeidslivet om hva som skal til for å jobbe godt forebyggende, og slik bidra til en ny giv for forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Dette arbeidet vil følges opp med videre aktiviteter utover i 2019.

Fokus på arbeidsgivers systematiske HMS-arbeid

Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeid) er virksomhetenes viktigste virkemiddel i å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø. Arbeidsgiver har plikt til å sørge for at kravene som regelverket stiller til HMS, blir fulgt opp på en systematisk måte. Hensikten med dette er å sikre at risikofaktorer oppdages og håndteres før det oppstår arbeidsmiljøproblemer. Arbeidstilsynet følger opp at virksomhetene overholder HMS-bestemmelsene gjennom sine internkontrollsystemer. Ett eller flere forhold knyttet til systematisk HMS-arbeid er tema i de fleste av våre tilsyn på tvers av tema og næringer. Arbeidstilsynet veileder også om systematisk HMS-arbeid både på internettsidene våre, i møte med bransjene og i veiledningsmøter rettet mot spesifikke virksomheter.

Arbeidstilsynet skal ut fra sitt samfunnsoppdrag følge opp at virksomhetene ivaretar sitt ansvar etter arbeidsmiljølovgivningen. Det er derfor en viktig oppgave å sikre at virksomhetene selv har oversikt og kunnskap nok til å håndtere de risikofaktorene som fins i deres arbeidsmiljø. Dersom en virksomhet ikke har tilstrekkelig kunnskap om hva som kan gå galt i deres arbeidsmiljø, blir det tilfeldig om de iverksetter de riktige tiltakene. Arbeidsmiljøloven stiller krav om at arbeidsgiver skal sørge for at det utføres systematisk HMS-arbeid på alle plan i virksomheten, herunder kartlegging, risikovurdering og iverksetting av tiltak for å redusere risikoen.¹⁰ Arbeidstilsynet kontrollerte dette kravet i 4 988 tilsyn i 2018. Det ble avdekket ett eller flere brudd på kravet i nær halvparten av disse tilsynene. Dette er på linje med funn i tilsyn i 2016 og 2017.

Siden Arbeidstilsynet jobber risikobasert, er ikke disse funnene representative for tilstanden ute i virksomhetene. Det er heller ikke slik at et brudd på kravet betyr at virksomheten ikke har noe på plass når det gjelder kartlegging, risikovurdering og risikoreducerende tiltak. Det kan være nok at enkelte risikofaktorer i arbeidsmiljøet ikke er tilstrekkelig hensyntatt, selv om virksomheten i det store og hele jobber godt med det systematiske arbeidsmiljøarbeidet. Funnene tyder likevel på at mange virksomheter har utfordringer knyttet til å gjennomføre denne viktige delen av arbeidsmiljøarbeidet på en tilfredsstillende måte. Arbeidstilsynet har derfor flere veiledningsaktiviteter knyttet til både systematisk HMS-arbeid generelt, og til kartlegging, risikovurdering og tiltak spesielt.

Risikohjelpen ble godt mottatt

Ett viktig veiledningstiltak i 2018 har vært lansering av *Risikohjelpen*.¹¹ Dette er et nettbasert, bransjespesifikt og praktisk verktøy som loser virksomhetene gjennom trinnene i kartlegging og risikovurdering og anbefaler tiltak virksomhetene kan iverksette på bakgrunn av gjennomgangen. Verktøyet er rettet mot små og mellomstore virksomheter, som erfaringsmessig har større utfordringer med det systematiske HMS-arbeidet enn store virksomheter. I 2018 er verktøyet lansert for næringene frisør og renhold, i samarbeid med partene innen frisør og Treparts bransjeprogram for renhold. I løpet av 2018 har over 1 500 brukere benyttet Risikohjelpen, og nettsiden med verktøyet har hatt nesten 3 500 besøk. I 2019 vil verktøyet også bli tilgjengelig for virksomheter innen deler av transportnæringen. Det jobbes med forbedringer av løsningen på bakgrunn av erfaringer fra 2018. Likevel viser tilbakemeldinger fra brukerne så langt at de opplever dette som et nyttig verktøy for å forbedre det systematiske HMS-arbeidet. Effekter av Risikohjelpen på virksomheters etterlevelse, arbeidsmiljø og helseutfall vil evalueres som en del av et større forskningsprosjekt om effekter av Arbeidstilsynets virkemiddelbruk.

Vi har relansert arbeidsmiljøguiden

Arbeidstilsynet har høsten 2018 også revidert og relansert e-læringsverktøyet *Arbeidsmiljøguiden*¹² på arbeidstilsynet.no. Dette verktøyet gir en innføring i systematisk HMS-arbeid, kjennskap til krav på arbeidsplassen og hvordan arbeidet kan gjøres sikkert. Det er rettet mot ledere, verneombud og ansatte i små og mellomstore virksomheter i alle bransjer.

Vi gir kunnskap og motivasjon til å bedre arbeidsmiljøet

På bakgrunn av effektmålinger kan Arbeidstilsynet si med stor grad av sikkerhet at pålegg om å rette opp brudd fører til etterlevelse hos de aller fleste kontrollerte virksomheter i minst ett til to år etter tilsyn. Kartlegging og risikovurdering må imidlertid gjøres jevnlig og for ulike deler av arbeidsmiljøet, hvilket krever at virksomhetene har både kunnskap og motivasjon til å avdekke en rekke forhold som kan medføre risiko for ulike typer arbeidsrelaterte skader og sykdommer, og til å gjøre noe med det. Det er derfor sentralt at tilsynene fører til at virksomhetene får økt kunnskap og motivasjon til å forbedre arbeidsmiljøarbeidet, i tillegg til å rette opp påleggene som eventuelt blir gitt. Arbeidstilsynets brukerundersøkelse som gjennomføres etter meldte tilsyn, viser at 65 prosent av de som svarte etter tilsyn i 2018, i stor eller svært stor grad opplevde at tilsynet ga dem økt forståelse for hvorfor de skal kartlegge helsefarer i sitt arbeidsmiljø og gjennomføre tiltak for forbedring. Videre svarte 58 prosent at tilsynet i stor eller svært stor grad ga dem økt kunnskap om hvordan de kan oppnå et godt arbeidsmiljø. Svarene er omtrent uendret siden 2017. Tilbakemeldingene er altså i stor grad positive, men det er fortsatt et potensial for at flere skal øke forståelsen og kunnskapen på dette området.

Kartlegging, risikovurdering og tiltak vil derfor fortsatt være en sentral del av tilsynene og veiledningen Arbeidstilsynet gjennomfører, på tvers av næringer. Vi vil særlig ha fokus på at virksomhetene skal risikovurdere faktorer som vi – ut fra kunnskap om tilstanden i norsk arbeidsliv og sammenhenger mellom arbeidsmiljø og alvorlige helseplager – vet er viktigst for å forebygge sykdom og skader. Samtidig må risikofaktorer alltid vurderes ut fra arbeidsforholdene i hver enkelt virksomhet.

Innsats mot risikobaserte tema i 2018

Det fins mange former for risikofaktorer i arbeidsmiljøet som kan øke faren for at arbeidstakere blir skadet eller får helseplager som følge av arbeidet. Hvilke typer risikofaktorer som overordnet sett skal prioriteres av Arbeidstilsynet, besluttes i en risikobaseringsprosess. Arbeidstilsynet gjør jevnlig en risikovurdering av norsk arbeidsliv på bakgrunn av en vurdering av omfang, alvorlighet, forebyggingspotensial og kvalitet på kunnskap for ulike arbeidsmiljøproblemer. Risikovurderingen er redegjort for i et internt dokument kalt *Risikobilde*, basert på tilstandsbeskrivelser og analyser fra STAMI, etatens egne erfaringer og data, samt øvrig relevant forskningslitteratur.

I det videre presenterer vi utvalgte tema som Arbeidstilsynet har vurdert som de viktigste å følge opp i 2018. Dette er tema vi har hatt særlig oppmerksomhet på i sentrale aktiviteter, fordi det er dokumentert at disse problemene er alvorlige og/eller har stort omfang. Arbeidsmiljøtemaene presenteres med en tilstandsbeskrivelse, hvilke virkemidler Arbeidstilsynet har valgt å bruke og hvilke resultater og effekter vi har oppnådd gjennom innsatsen.

Følgende tema omtales:

- Uforsvarlige arbeidstidsordninger
- Vold og trusler
- Farlig arbeid i høyden
- Manglende vern på maskiner og utstyr
- Eksponering for kjemiske stoffer
- Arbeidsmiljøutfordringer innen ambulansetjenesten

Uforsvarlige arbeidstidsordninger

Forskning på arbeidstid og helse har vist at både lange arbeidsdager og natt- og skiftarbeid medfører økt risiko for en rekke fysiske og psykiske helseplager og økt ulykkesrisiko.¹³ Arbeidsmiljøloven stiller derfor krav til at arbeidstidsordninger skal være forsvarlige slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas. Verken lange arbeidsuker eller nattarbeid er i seg selv ulovlig, men kan være uforsvarlig, og dermed noe Arbeidstilsynet følger med på.

Tall fra STAMI viser at andelen sysselsatte med lange arbeidsuker ser ut til å ha gått noe ned i tiårsperioden 2006 - 2016.¹⁴ Mens 11 prosent av alle yrkesaktive i 2006 oppga mer enn 48 timers arbeidstid per uke, lå tilsvarende andel i 2016 på 8 prosent. Andelen varierer imidlertid mye mellom ulike næringer. Mest utsatt for lange arbeidsuker er sysselsatte innen næringene jordbruk, skogbruk og fiske og transport og lagring. STAMIs tall viser videre at forekomsten av arbeid utenom dagtid og nattarbeid har vært rimelig stabil over en 15-årsperiode.¹⁵ I 2016 oppga om lag 24 prosent av de sysselsatte at de arbeider skift eller turnus. Videre oppga 14 prosent at de jobber natt. Arbeid utenom dagtid er utbredt innen næringene helse og sosial, transport og lagring og industri.

Virkemidler og metoder

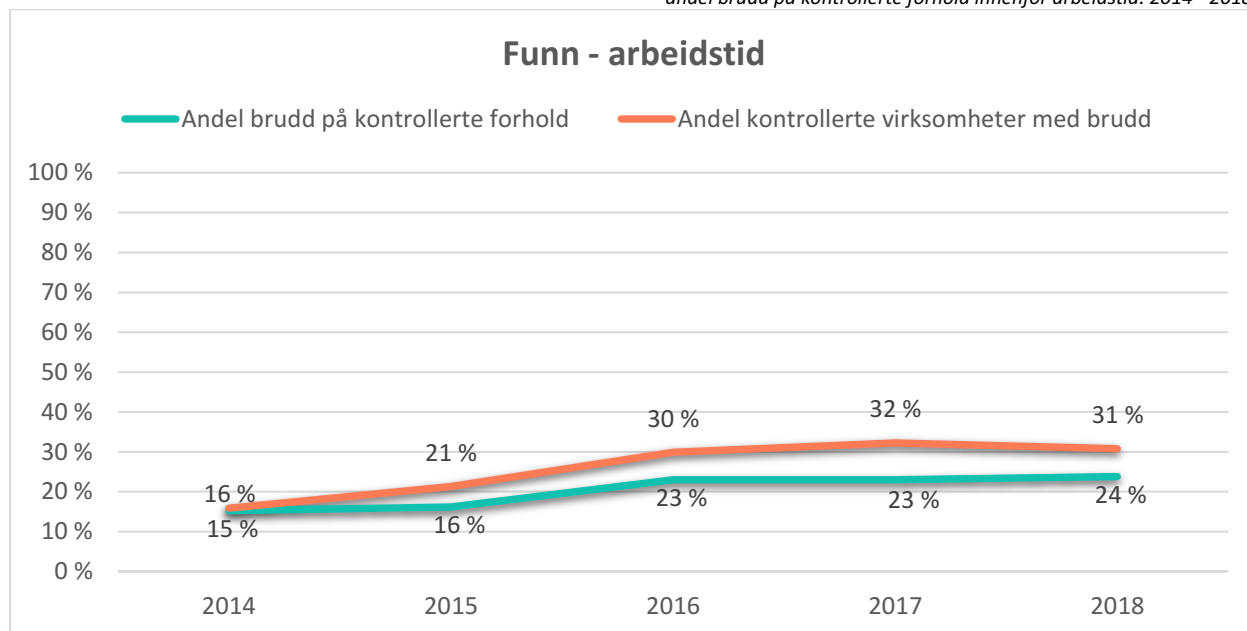
Siden uforsvarlige arbeidstidsordninger utgjør en viktig risikofaktor i arbeidsmiljøet er dette tema i mange tilsyn som Arbeidstilsynet gjennomfører, samt i veiledningsaktiviteter og samarbeidsfora i flere næringer. I 2018 har ett eller flere lovkrav knyttet til arbeidstidsordninger vært kontrollert i 4088 tilsyn, de fleste innen næringene bygg og anlegg, overnatting og servering og industri. Arbeidstid er også et viktig tema i aktiviteter rettet mot næringene transport og akvakultur.

Arbeidstilsynet veileder også hyppig om tema knyttet til arbeidstid. Dette skjer både i forbindelse med tilsyn rettet mot enkeltvirksomheter, i rene veiledningsmøter og via Arbeidstilsynets svartjeneste som gir veiledning på telefon, e-post, Facebook og nettsiden ung.no. For noen næringer er regelverket på området komplekst, og både arbeidsgivere og arbeidstakere er lite kjent med de lovlige grensene for arbeidstid og med at arbeidstidsordningen blant annet skal risikovurderes etter hva slags arbeid som utføres. For å gi virksomheter som trenger det mer kunnskap om hvilke regler som gjelder for dem og hvorfor det er viktig at reglene følges har blant annet arbeidstidsenheten i Arbeidstilsynet gjennomført enkelte veiledningsmøter i 2018.

Resultater

I 2018 er det avdekket brudd på arbeidstidsbestemmelsene¹⁶ i 31 prosent av tilsynene hvor dette er kontrollert. I hvert av disse tilsynene er ett eller flere forhold knyttet til arbeidstid kontrollert, for eksempel om arbeidsgiver har oversikt over hvor mye arbeidstakerne arbeider og at dette er innenfor rammene i kapittel 10 i arbeidsmiljøloven. Figur 2 viser utvikling i andel kontrollerte virksomheter hvor det er avdekket brudd og andel kontrollerte forhold hvor det er avdekket brudd fra 2014-2018.

Figur 2. Andel kontrollerte virksomheter med minst ett brudd og andel brudd på kontrollerte forhold innenfor arbeidstid. 2014 - 2018.



Figuren viser at andelen kontrollerte virksomheter med brudd på arbeidstidsregelverket, har gått noe opp de siste årene. Andelen økte fra 16 prosent av tilsynene i 2014 til 32 prosent i 2017, før den gikk noe ned igjen til 31 prosent i 2018. Det har også vært en økning i andelen brudd på kontrollerte forhold innenfor dette området. Andelen brudd har økt innen flere næringer, men særlig innen bygg og anlegg, industri, varehandel og reparasjon av motorvogner, transport og lagring og helse og sosial.

Økningen kan skyldes flere forhold. Arbeidstid er et krevende område å kontrollere og avdekke brudd på. Det kan i mange tilfeller være utfordrende å beregne arbeidstid basert på innsendte timelister fra virksomhetene. Derfor har Arbeidstilsynet både gjennomført kompetansehevende tiltak internt og etterspurt og kontrollert mer dokumentasjon i tilsyn som kan gi grunnlag for å konkludere med brudd. Dette kan ha bidratt til at flere brudd avdekkes enn tidligere. Arbeidstilsynet jobber også kontinuerlig med å forbedre risikobaseringen, slik at vi går på tilsyn i virksomheter med størst sannsynlighet for alvorlige brudd, noe som vil reflekteres i andelen brudd som avdekkes.

Bruddene som avdekkes, følges først og fremst opp med varsel eller vedtak om pålegg til virksomheten om å rette opp i forholdene. De siste årene har imidlertid Arbeidstilsynet tatt i bruk overtredelsesgebyr på flere og flere områder, etter at etaten fikk myndighet til det i 2014. I 2018 ble det varslet eller vedtatt

overtredelsesgebyr for brudd på arbeidstid i 42 tilsyn, mot 25 tilsyn i 2017. Grunnen til økningen er at overtredelsesgebyr antas å ha både en sterk forebyggende effekt i virksomheten det gjelder, og en god allmennpreventiv effekt overfor andre virksomheter. I noen tilfeller er ikke Arbeidstilsynets andre reaksjonsmidler effektive nok. Dette gjelder for eksempel når vi finner at enkeltvirksomheter begår gjentatte brudd på de samme reglene, etter at bruddene er avdekket og pålegg er gitt. De aller fleste overtredelsesgebyr for brudd på arbeidstidsbestemmelsene er så langt gitt til virksomheter innen bygg og anlegg. Fra november 2018 benytter Arbeidstilsynet overtredelsesgebyr for denne typen brudd også i transportnæringen.

Vurdering av måloppnåelse

Arbeidstilsynet forutsetter at virksomhetene har kontroll på hvor mye ansatte jobber, noe vi ser at mange virksomheter innen enkelte næringer ikke har. Arbeidstilsynets effektmålinger har vist at de aller fleste kontrollerte virksomhetene hvor det er avdekket brudd på krav om registrering av arbeidstid etterlever dette kravet etter tilsynet. For eksempel viste resultatene av effektmålinger av meldte tilsyn i transport i 2017, at andelen kontrollerte virksomheter som etterlevde dette kravet var økt fra 53 prosent før tilsyn til 98 prosent etter tilsyn. En forutsetning for å oppnå best mulig effekt er imidlertid at vi gjennomfører tilsyn i de virksomhetene som trenger det mest. Arbeidstilsynet har de siste årene hatt fokus på å utnytte mulighetene som ligger i både egne og andres datakilder for å forbedre treffsikkerheten i tilsynene, og får stadig bedre verktøy til å finne virksomheter med størst sannsynlighet for alvorlige brudd.¹⁷ Dette kan være en årsak til at vi ser at andelen brudd på flere områder har gått opp de siste par årene. Arbeidstilsynet vil fortsette å videreutvikle og ta i bruk verktøyet i 2019, slik at vi kan bli enda mer målrettet i våre aktiviteter.

Brudd på arbeidstidsbestemmelsene skyldes blant annet manglende kunnskap, både om hvilke helsekonsekvenser uforsvarlige arbeidstidsordninger kan føre til, hvilke krav arbeidsgiver må følge og hvordan de kan etterleve regelverket. I tillegg til å fortsatt kontrollere og veilede om dette i tilsyn med næringer hvor utfordringen er størst, vil Arbeidstilsynet i 2019 gjennomføre flere veiledningsmøter for å gi virksomhetene både motivasjon og kunnskap til å jobbe bedre med dette.

Farlig arbeid i høyden

Farlig arbeid i høyden er en av de vanligste årsakene til skader og dødsfall på arbeidsplasser. I SSBs offisielle statistikk over arbeidsskader er fallulykker den hyppigste ulykkestypen som er registrert, med ca. 4600 meldte skader per år.¹⁸

Eksempler på arbeid i høyden kan være arbeid som foregår på tak og i stige, på dekker og i stillas, i personløfter (lift) og på spinkle underlag med fare for å falle gjennom.

Fjorten prosent (22 av 157) av arbeidsskadedødsfallene i femårsperioden 2014–2018 ble registrert med fall som ulykkestype. Arbeidstilsynets midlertidige tall for arbeidsskadedødsfall i 2018 viser at det ble registrert to omkomne arbeidstakere som følge av fall i løpet av året; ett i næringen bygge- og anleggsvirksomhet og ett i industrinæringen. Dette er et lavere antall enn tidligere år.

Fallulykker inntreffer i de fleste næringer, men arbeid i høyden er spesielt utbredt i bygge- og anleggsvirksomheter. Nær halvparten av alle arbeidsskadedødsfall på grunn av fallulykker skjer i denne næringen alene. En rapport om ulykker i bygg og anlegg i 2015 viser at fallulykker er en av de hyppigste ulykkestypene i næringen, også når det gjelder ikke-dødelige skader.¹⁹ Fall fra høyde (for eksempel gulv eller tak) og fall fra stillas er de hyppigste underkategoriene, men også fall fra andre steder i høyden er utbredt. I 2015 utgjorde disse ulykkestypene nesten halvparten av ulykker i bygge- og anleggsvirksomheten som Arbeidstilsynet ble varslet om.

Virkemidler og metoder

Arbeidstilsynet har på bakgrunn av denne kunnskapen satt ekstra mye trykk på temaet farlig arbeid i høyden i aktiviteter rettet mot bygge- og anleggsvirksomheter i 2017 og 2018. For å skape mer oppmerksomhet om viktigheten av å forebygge fallulykker har vi gjennomført egne aksjonsperioder med

farlig arbeid i høyden som tilsynstema. Dette har også vært tema i andre tilsyn rettet mot bygge- og anleggsnæringen. I 2018 ble det gjennomført 1643 tilsyn hvor forhold knyttet til farlig arbeid i høyden ble kontrollert, mot 1455 slike tilsyn i 2017.

Arbeidstilsynet har bevisst brukt media både i forkant og etterkant av aksjonene. Slik har vi spredt kunnskap både om risikoen ved farlig arbeid i høyden og om at Arbeidstilsynet i langt større grad ville ta i bruk overtredelsesgebyr som reaksjon ved brudd på regelverket.

I tilsynene har inspektørene blant annet kontrollert om arbeidsgiver har gjennomført risikovurdering for arbeidet i høyden, og om arbeidsgiver har sørget for at arbeidsområder som er høyere enn to meter, er sikret med kollektive vernetiltak som stillas og rekkverk. Stillas, stiger og atkomst til tak er også typiske forhold som ble kontrollert.

Resultater

I 2018 ble det avdekket ett eller flere brudd på regelverket knyttet til arbeid i høyden i 74 prosent av tilsynene hvor dette ble kontrollert. Dette er på linje med funnene i 2017, der 79 prosent av tilsynene avdekket brudd på det samme. Videre fant Arbeidstilsynet brudd på 35 prosent av de kontrollerte forholdene om farlig arbeid i høyden i 2018, mot 40 prosent i 2017. På tross av aksjonene i 2017 var det altså fortsatt mange brudd å finne også i 2018. Dette kan delvis forklares med at aksjonene var rettet mot byggeplasser der Arbeidstilsynet har fått tips om eller selv har sett, at det foregår farefullt arbeid. Målgruppen var med andre ord ikke et representativt utvalg av norske byggeplasser.

Det er funnet en særlig høy andel brudd på kontrollerte forhold som gjelder sikring mot fall fra høyde, rapport om kontroll av stillas og skilting av stillas. På kontrollerte forhold som gjelder stillasgulv og fundamentering av stillas ble det derimot funnet relativt få brudd.

Det er ingen automatikk i at avdekte lovbrudd blir fulgt opp med reaksjoner. Når Arbeidstilsynet bruker reaksjoner er det oftest i forebyggende øyemed, ved at virksomheten skal dokumentere at brudd på regelverket faktisk er rettet opp. Dersom bruddene som er avdekket vurderes som såpass alvorlige at det er fare for arbeidstakernes liv og helse, stanses arbeidet på stedet inntil Arbeidstilsynet har mottatt nødvendig dokumentasjon. Overtredelsesgebyr gis som straff for alvorlige eller gjentatte brudd på regelverket, og er en reaksjon som i hovedsak brukes i tillegg til pålegg eller stansevedtak. Bruken av reaksjoner er illustrert i figur 3.

Figur 3. Reaksjonsbruk ved avdekking av brudd i tilsyn



Tabell 8 viser hvordan Arbeidstilsynet har brukt sine reaksjoner på bakgrunn av farlig arbeid i høyden i bygge- og anleggsvirksomheter i 2017 og 2018.

Tabell 8. Reaksjonsbruk på bakgrunn av farlig arbeid i høyden, fordelt på reaksjonsform. Andel, 2017 og 2018.

Andel tilsyn med ulike reaksjonsformer	2017	2018
Pålegg	51 %	44 %
Stans ved overhengende fare	67 %	76 %
Overtredelsesgebyr	16 %	20 %
Antall tilsyn med reaksjon (N)	943	1079

I tilsyn med farlig arbeid i høyden der det ble avdekket brudd i 2018, ble det gitt minst ett pålegg i 44 prosent av tilsynene. Stans på grunn av overhengende fare for liv og helse ble vedtatt i 76 prosent av tilsynene. Bruddene ble i tillegg fulgt opp med overtredelsesgebyr i 20 prosent av tilfellene. Som tabellen viser, er det en noe høyere andel tilsyn med streng reaksjonsbruk som stans og overtredelsesgebyr i 2018 enn i 2017. Dette skyldes at Arbeidstilsynet har skjerpet reaksjonsbruken overfor virksomheter som ikke sikrer sine arbeidstakere ved arbeid i høyden. De fleste av overtredelsesgebyrene ble gitt som følge av manglende sikring mot fall. Gebyrstørrelsen er i snitt på nær 79 000 kroner. Mange av stansingsvedtakene kom som følge av at stillas hadde ulike mangler som gir fallrisiko. Andre typiske funn var stiger som kan velte eller skli, usikrede åpninger, og at det ikke var personlig fallsikring der det ikke fantes andre sikringstiltak mot fall.

Vurdering av måloppnåelse

Formålet med å gjennomføre aksjoner og strengere reaksjonsbruk er å øke både den opplevde oppdagelsesrisikoen og sanksjoneringsrisikoen blant virksomhetene. Arbeidstilsynet har foreløpig ikke gjennomført systematiske målinger av om dette effektmålet er oppnådd, men har observert at flere virksomheter som tidligere har fått overtredelsesgebyr, har rettet opp i de forholdene de skulle. Innenfor noen områder, der enkelte virksomheter tidligere har blitt ilagt overtredelsesgebyr, har også andre aktører nå sørget for at arbeid i høyden foregår på en sikker måte. Dette kan tyde på at bruken av overtredelsesgebyr virker preventivt og har en positiv effekt på tilstanden i arbeidslivet.

Som nevnt har vi i 2018 sett et historisk lavt antall arbeidsskadedødsfall som følge av fallulykker. Det er for tidlig å si om dette er en trend som vil vare. Vi kan heller ikke slå fast at utviklingen er en effekt av innsatsen som Arbeidstilsynet har rettet mot farlig arbeid i høyden de siste årene. Bransjen har også selv prioritert tematikken. Det er imidlertid slik at tilsynene har ført til at mange farlige bygge- og anleggsplasser har blitt stengt og gjort tryggere før de fikk åpne igjen. En rekke virksomheter har fått overtredelsesgebyr, som antas å redusere sannsynligheten for at de samme lovbruddene begås flere ganger, både i virksomhetene som har fått slike gebyr, og i bransjen ellers. Samtidig jobber vi med å øke kunnskapen om risikofaktorer og helsekonsekvenser blant virksomhetene. Dette gjør vi i samarbeid med bransjeorganisasjoner. Likevel viser tallene at vi fortsatt ofte avdekker brudd på regelverket som skal forhindre farlig arbeid i høyden. Utfordringen fremover blir å sørge for at trygge byggeplasser forblir trygge, samtidig som nye blir anlagt i tråd med regelverket. For å bidra til dette vil Arbeidstilsynet fortsette med tilsyn og streng reaksjonspraksis på dette området også i 2019.

Manglende vern på maskiner og utstyr

Svært mange alvorlige arbeidsulykker skjer ved bruk og vedlikehold av maskiner og utstyr. Manglende maskinsikkerhet er en vanlig årsak til ulykker hvor kroppsdeler kommer i kontakt med bevegelige deler som for eksempel sagblad og roterende utstyr. Verneinnretninger skal være på plass for å hindre at slike ulykker skjer. Når maskinene mangler slikt vern, eller hvis energitilførselen ikke er koblet ut før vedlikeholdet starter, er ikke maskinen sikker å arbeide med.

I perioden 2014–2018 har Arbeidstilsynet registrert at 28 arbeidsskadedødsfall inntraff under bruk av håndverktøy, sager eller andre typer maskinelt utstyr. Dette tilsvarer 18 prosent av alle arbeidsskadedødsfall innenfor Arbeidstilsynets myndighetsområde. Det foreligger ikke pålitelige tall på hvor mange ulykker med ikke-dødelige arbeidsskader ved bruk av maskiner og utstyr, men omfanget er betydelig. De fleste slike skader skjer innen industrinæringen, men også mange i bygge- og

anleggsvirksomheter. Typiske konsekvenser er tap av én eller flere fingre. Dette er skader som kan få store konsekvenser for den som rammes, blant annet i form av redusert arbeidsevne.

Virkemidler og metoder

For å bidra til at virksomhetene forebygger slike skader bedre, har Arbeidstilsynet i 2018 gjennomført tilsynsaksjoner rettet mot manglende maskinsikkerhet innen næringene industri og bygg og anlegg. Virkemiddelet tilsyn er valgt fordi vi mener at kontroll er nødvendig for å sikre tilstrekkelige tiltak i virksomhetene i målgruppen. Samtidig har Arbeidstilsynet bevisst gått ut i media både i forkant og i etterkant av aksjonene, for å spre kunnskap om risikoen ved farlig bruk av maskiner og om hvilke reaksjoner Arbeidstilsynet kan gi når vi avdekker slik praksis. Slik ønsker vi å motivere flest mulig virksomheter til å sørge for forsvarlig bruk og vedlikehold av maskiner allerede før vi gjennomfører tilsyn.

I tilsynsaksjonene innen industrinæringen har Arbeidstilsynet kontrollert om arbeidstakerne har fått opplæring i bruk av maskiner. Vi har også kontrollert tekniske krav til vern, merking, nødstop og utkobling av energikilder. Tilsynene er hovedsakelig gjennomført i virksomheter innen metallindustri, maskinindustri og trevareindustri. Til sammen ble det gjennomført 241 tilsyn med maskinsikkerhet i industrivirksomheter over hele landet i løpet av de tre ukene aksjonen pågikk.

I aksjonene med farlig arbeid i høyden innen bygg og anlegg har Arbeidstilsynet også kontrollert om sager i bruk på byggeplasser hadde vern og spaltekniv, og, i en del av tilsynene, om det er gitt utstyrsspesifikk opplæring for arbeidsutstyr som krever særlig forsiktighet ved bruk. Dette ble kontrollert i 811 tilsyn i 2018, noe som er langt flere enn tidligere år.

I tilsynsaksjonene har Arbeidstilsynet både kontrollert etterlevelse av aktuelt regelverk og gitt veiledning om regelverk og tiltak som kan redusere faren for disse skadene og ulykkene.

Resultater

Etter tilsynsaksjonen i industrinæringen er hovedinntrykket at mange maskiner utgjør en reell ulykkesfare for ansatte i denne næringen. Det ble avdekket minst ett brudd knyttet til mangelfullt maskinvern i tre av fire tilsyn. I tillegg til manglende vern, ble det avdekket at eldre maskiner i mange tilfeller manglet nødstop. Et annet urovekkende funn fra aksjonen var at det i 39 prosent av de kontrollerte virksomhetene ikke var blitt gjennomført opplæring med særlig farlig arbeidsutstyr. Videre fant vi at 39 prosent av de kontrollerte virksomhetene ikke hadde merket arbeidsutstyret med nødvendige advarsler og opplysninger om sikker bruk.

Innen bygge- og anleggsnæringen ble det funnet brudd på regelverk om vern mot bevegelige deler i 35 prosent av tilsynene hvor dette ble kontrollert. Disse bruddene var først og fremst relatert til manglende vern mot bevegelige deler på sag.

Arbeidstilsynet har reagert på bruddene med pålegg eller stans på grunn av overhengende fare for liv og helse. Ved alvorlige eller gjentatte brudd er det også gitt overtredelsesgebyr (jmf figur 3 på s. 14). Tabell 9 viser hvordan Arbeidstilsynet har brukt sine reaksjoner for brudd på maskinsikkerhet innen henholdsvis industri og bygg og anlegg i 2018.

Tabell 9. Reaksjonsbruk på bakgrunn av manglende vern på maskiner og utstyr, fordelt på reaksjonsform. Andel, industri og bygg og anlegg, 2018.

Andel tilsyn med ulike reaksjonsformer	Industri	Bygg og anlegg
Pålegg	89 %	16 %
Stans ved overhengende fare	18 %	89 %
Overtredelsesgebyr	10 %	37 %
Antall tilsyn med reaksjon (N)	166	285

I tilsyn med maskinsikkerhet i industrivirksomheter der det ble gitt reaksjon i 2018, ble det gitt pålegg i 89 prosent av tilsynene. Stans på grunn av overhengende fare for liv og helse ble vedtatt i 18 prosent av

tilsynene. Bruddene ble i tillegg fulgt opp med overtredelsesgebyr i 10 prosent av tilfellene. I tilsyn innen bygge- og anleggsvirksomheter er pålegg varslet eller vedtatt i 16 prosent av tilsynene med reaksjon. Stans er vedtatt i 89 prosent av tilfellene, og overtredelsesgebyr i 37 prosent av tilsynene.

Dette viser at reaksjonsbruken har vært nokså ulik for de to næringene. Mens det innen industri er brukt klart mest pålegg og relativt liten grad av overtredelsesgebyr og stans ved overhengende fare, er det en langt større andel av de to sistnevnte innen bygge- og anleggsnæringen. Dette skyldes dels at Arbeidstilsynet på bakgrunn av lang erfaring med tilsyn i bygge- og anleggsnæringen ser at det må få større konsekvenser å utsette arbeidstakerne for farlig arbeid med sag, enn det som tidligere har vært praksis. Vi har derfor vurdert at stans eller overtredelsesgebyr er nødvendig for å få flere virksomheter til å bruke verneinnretninger. Der brudd på dette området tidligere har blitt løst ved at virksomhetene monterte tilbake verneinnretningene mens tilsynet pågikk, er slike brudd langt oftere straffet med overtredelsesgebyr i 2018. I mange tilfeller er det gitt overtredelsesgebyr i tillegg til at arbeidet er stanset og det er satt krav om at vern monteres før stansen avsluttes. Innen industri er det hittil vurdert slik at virksomhetene trenger kunnskap om risikoen ved manglende verneinnretninger på maskiner i bruk, slik at veiledning og pålegg oftere anses som tilstrekkelig for å sikre forsvarlige arbeidsforhold. Reaksjonsbruken skal ikke nødvendigvis være helt lik i to næringer med ulik egenart. Det er likevel et mål at de som gjennomfører tilsyn med industrinæringen på dette området kan lære av erfaringer med streng reaksjonspraksis innen bygge- og anleggsnæringen, og øke bruken av overtredelsesgebyr og stans for alvorlige eller gjentatte brudd på krav knyttet til sikker bruk og vedlikehold av maskiner og utstyr.

Vurdering av måloppnåelse

Arbeidstilsynet har foreløpig få kilder som grunnlag for å vurdere effekter av disse aksjonene. Hovedinntrykket fra aksjonene innen bygge- og anleggsnæringen i 2018 er at det ikke er tegn til bedring i løpet av året. På samme måte som for farlig arbeid i høyden er det likevel observert at aktører har rettet opp i forholdene etter å ha fått overtredelsesgebyr, og at reaksjonspraksisen har hatt en smitteeffekt til andre virksomheter i samme geografiske område. Arbeidstilsynet vil fortsatt føre tilsyn med manglende verneinnretninger innen bygge- og anleggsnæringen i 2019. Innen industrinæringen vil det gjennomføres en landsomfattende tilsynsaksjon med fokus på maskinsikkerhet.

Eksponering for kjemiske stoffer

Kjemiske stoffer som forekommer på arbeidsplasser omfatter blant annet aerosoler, støv, røyk, gass og damp. Kontakt med eller innånding av slike stoffer kan gi alvorlige sykdommer og helseplager, som kreft, kols, allergier, astma og hudeksem. Helse risikoen avhenger av hvilke egenskaper kjemikaliene har, og av hvor mye og hvor lenge arbeidstakerne eksponeres for dem. I arbeidsmiljøssammenheng forekommer kjemisk eksponering på ulike måter i mange ulike næringer.

Data fra NOA viser at 23 prosent av alle yrkesaktive, det vil si om lag 580 000 personer, oppgir at de kan lukte eller puste inn ulike forurensninger i arbeidsatmosfæren der de jobber.²⁰ Videre oppgir 30 prosent av de yrkesaktive, tilsvarende 780 000 personer, at de i sitt daglige arbeid har hudkontakt med ulike rengjøringsmidler, avfettingsmidler eller oljer.²¹ Disse tallene har holdt seg relativt stabile de siste årene. Ifølge ILO (International Labour Organization) er kreft den viktigste årsaken til arbeidsrelaterte dødsfall.²² Arbeidstilsynet har på bakgrunn av tall fra Kreftregisteret tidligere anslått at om lag 400 personer årlig får kreft som følge av arbeidsrelatert kjemikalieeksponering. Det foreligger ikke tallfestede estimater på hva dagens eksponering fører til av helseplager i dag og i fremtiden.

Risikoen ved kontakt med kjemiske stoffer kan reduseres ved å ta forholdsregler som lukking av prosesser, å montere riktig ventilasjon eller å bruke nødvendig verneutstyr. Forutsetninger for å gjøre de riktige tiltakene er at arbeidsgiver sørger for å gjennomføre systematiske og kunnskapsbaserte risikovurderinger og luftmålinger på arbeidsplassen.

Virkemidler og metoder

Arbeidstilsynet har en bred og variert virkemiddelbruk rettet mot forebygging av en rekke typer kjemisk eksponering. Virkemiddelbruken omfatter både tilsyn, veiledning, samarbeid med andre og regelverksarbeid. Årlig innføres mange nye kjemiske stoffer på markedet, samtidig som det stadig utvikles ny kunnskap om hvordan slike stoffer virker på oss. Det er derfor nødvendig at Arbeidstilsynet jobber for å holde regelverket oppdatert, spre kunnskap til ulike deler av arbeidslivet og kontrollere at virksomhetene oppbevarer og håndterer kjemiske stoffer på en forsvarlig måte. I det følgende omtaler vi deler av aktiviteten Arbeidstilsynet har gjennomført på kjemiområdet i 2018.

Arbeidstilsynet har i 2018 deltatt i en europeisk kampanje i regi av EUs arbeidsmiljøorgan EU-OSHA, i samarbeid med STAMI og partene. Tema for innværende kampanje er «Gode arbeidsplasser håndterer farlige stoffer». Arbeidstilsynet har i den sammenheng deltatt på seminarer for blant annet bedriftshelsetjenestene, og holdt informasjonsstand og innlegg på Industri Futurum/Kjemikaliedagene. Bakgrunnen for kampanjen er at mange mangler tilstrekkelig kunnskap om hvordan farlige stoffer skal håndteres, og at det europeiske arbeidsmiljøorganet ser et potensial for forebygging med relativt enkle tiltak.

Arbeidstilsynet også arbeidet videre med å revidere og implementere nye grenseverdier for en rekke verdier, fastsatt av EU-kommisjonen. Grenseverdier for de enkelte kjemikalier angir maksimumsverdi for gjennomsnittskonsentrasjonen av et kjemisk stoff i pustesonen til en arbeidstaker i en fastsatt referanseperiode på åtte timer. Strengere grenseverdier kan bidra til en stor reduksjon i eksponering for de berørte stoffene, siden de utgjør et viktig grunnlag for risikovurderinger som virksomheten er forpliktet til å gjennomføre.

Arbeidstilsynet deltar også i en koordineringsgruppe som arbeider med å oppfylle regjeringens mål om å redusere eksponeringen for radon på arbeidsplassen og i arbeidslokaler. I 2018 har gruppen publisert veiledning om utfordringer knyttet til eksponering for radon ved arbeid under jord, og hvordan arbeidsgiver kan oppfylle sine plikter.

En intern arbeidsgruppe har slått fast at eksponering for støv med asbestfibre fremdeles utgjør en risiko for enkelte yrkesgrupper i Norge. En rapport fra denne arbeidsgruppen publiseres i 2019. I rapporten foreslås en rekke tiltak som Arbeidstilsynet bør iverksette for å forhindre asbesteksponering bedre og mer effektivt enn i dag. De viktigste tiltakene som er igangsatt i 2018 er økt tilsynsaktivitet på asbestområdet, blant annet postale tilsyn med kommuner for å øke fokus på kartlegging av asbest i bygg, oppdatering av veiledningsmateriell på Arbeidstilsynets nettsider om asbest og økt bruk av overtreddesgebyr i asbestsaker.

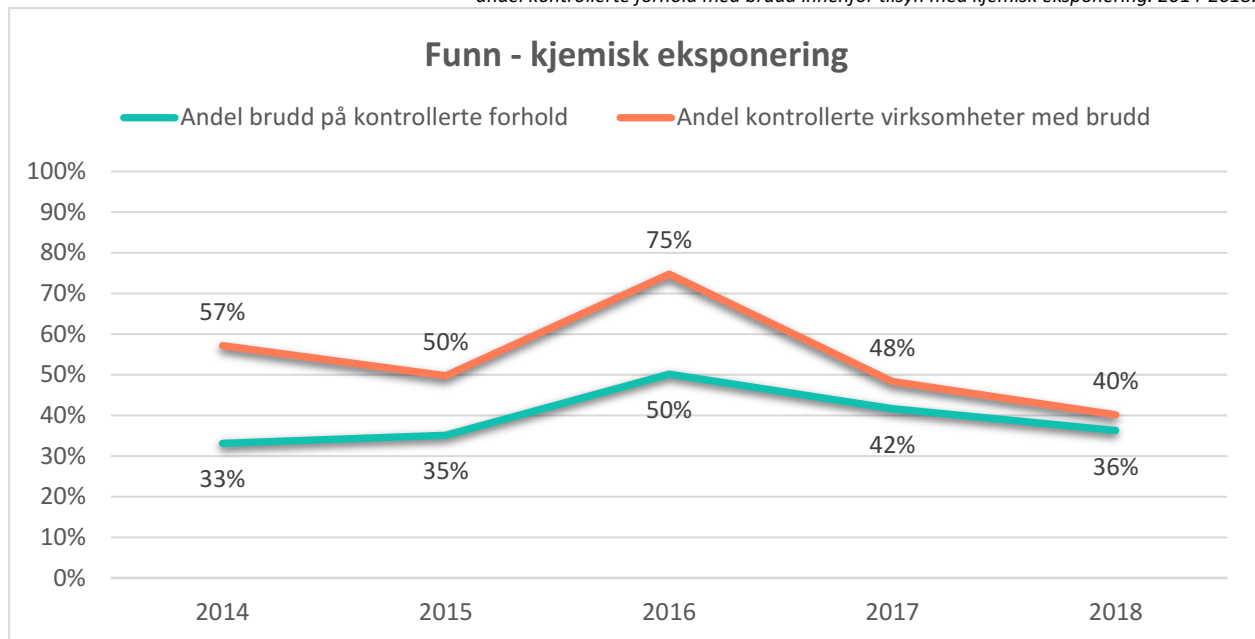
Hvilke typer kjemikalier som utgjør risikofaktorer varierer fra virksomhet til virksomhet, etter hvilke aktiviteter som bedrives der. Derfor har Arbeidstilsynet en bred tilnærming i de fleste tilsyn som gjennomføres på området. Vi legger stor vekt på det systematiske arbeidet virksomheten skal gjøre for å forebygge helseskadelig eksponering. Dette inkluderer i første rekke kartlegging, risikovurdering og gjennomføring av risikoreducerende tiltak. Det inkluderer også å sørge for et stoffkartotek som gir oversikt over farlige kjemikalier i virksomheten, rutiner for håndtering og oppbevaring av kjemiske stoffer, og nødvendig informasjon og opplæring til arbeidstakere og verneombud på arbeidsplassen.

Arbeidstilsynet har i 2018 gjennomført 1024 tilsyn hvor disse forholdene er kontrollert. Nær halvparten av tilsynene er gjennomført i industrinæringen, mens resten hovedsakelig er gjennomført innen jordbruk, skogbruk og fiske (akvakultur), bygg og anlegg og varehandel og reparasjon av motorvogner.

Resultater

Figur Figur 4 viser andelen tilsyn – hvor de mest sentrale kontrollpunktene knyttet til kjemisk eksponering er kontrollert – med funn av minst ett brudd på disse forholdene i perioden 2014–2018. Figuren viser også hvor stor andel av disse kontrollpunktene som ble registrert med brudd i tilsynene.

Figur 4: Andel kontrollerte virksomheter med minst ett brudd og andel kontrollerte forhold med brudd innenfor tilsyn med kjemisk eksponering, 2014-2018.



I fire av ti kontrollerte virksomheter ble det i 2018 funnet minst ett brudd på de mest sentrale kontrollpunktene rettet mot kjemisk eksponering. Dette er en nedgang fra årene før, særlig fra 2016 da Arbeidstilsynet fant brudd på de samme kontrollerte forholdene hos tre av fire virksomheter. Dette skyldes særlig at det ble avdekket færre brudd på krav om kartlegging, risikovurdering og gjennomføring av tiltak for å redusere helserisikoen knyttet til kjemisk eksponering. Hvorvidt dette gjenspeiler en reell forbedring hos virksomhetene på dette området, eller at Arbeidstilsynet har truffet dårligere med risikobaseringen i tilsynene med kjemisk eksponering er vanskelig å si. Andelen brudd svinger mye fra år til år innenfor samme næring og for samme kontrollerte forhold, uten at det er noen kjent årsak til dette. Like fullt indikerer figuren at utfordringen med en nokså høy andel brudd på området er vedvarende.

Det ble avdekket høyest bruddandel (73 prosent) på kjemiområdet i bilverksteder. I industrinæringen er den totale bruddandelen for de samme kontrollerte forholdene 39 prosent. Det er imidlertid variasjon mellom ulike undernæringer innen industri, fra 22 prosent brudd innen produksjon av maskiner og utstyr til 53 prosent innen produksjon av trelast. Det er ikke kjent hvorfor funnene varierer såpass mye mellom disse ulike undernæringene. En mulig årsak kan være at størrelsen på virksomhetene også varierer. Av erfaring vet vi at store virksomheter generelt er flinkere til å drive systematisk HMS-arbeid enn små virksomheter. Variasjonen kan også skyldes at det er mer fokus på denne delen av arbeidsmiljøet innen enkelte deler av industrien enn i andre. Av andre næringer skiller jordbruk, skogbruk og fiske seg positivt ut med en lav andel brudd (15 prosent).

Bruddene blir i all hovedsak fulgt opp med pålegg om å rette opp i forhold som ikke var tilfredsstillende. I 2018 ble det også vedtatt tre overtredelsesgebyr, og én stans av arbeid på grunn av overhengende fare for liv og helse på bakgrunn av kjemisk eksponering.

Vurdering av måloppnåelse

Både effektmålinger og Arbeidstilsynets brukerundersøkelse tilsier at tilsynene har effekt på virksomhetenes etterlevelse av regelverket. Tilsynene fører både til økt motivasjon til å jobbe bedre med arbeidsmiljøarbeid, og til mer kunnskap om hvordan dette kan gjøres. Disse resultatene gjelder på tvers av tema og næringer. Arbeidstilsynet har imidlertid begrenset kunnskap om hvor lenge effektene varer. I 2017–2018 har også Arbeidstilsynet gjennomført en måling av langtidseffekt, på bakgrunn av tilsyn med melstøv i bakerier i 2012. Melstøv i arbeidsatmosfæren gir økt risiko for arbeidsrelatert astma. Resultatene fra effektmålingene viser at etterlevelsen av regelverket er bedre enn før tilsyn, selv

5–6 år etter tilsynene. Dette gjelder kontrollerte forhold som omhandler kartlegging og risikovurdering, utarbeidelse av målerapporter, informasjon og opplæring til de ansatte og innføring av renholdsmetoder som virvler opp mindre støvmengder. Resultatet av målingene viser videre at melstøvkonsentrasjonen i snitt har minnet 0,28 mg/m³, noe som er en lav, men signifikant nedgang. Det at nedgangen er såpass liten gir grunn til å vurdere om tiltakene som er iverksatt etter tilsynene har hatt den ønskede effekten på arbeidsmiljøet. I og med at tilsynene ble gjennomført en del år tilbake i tid, foreligger det ikke dokumentasjon på hvilke konkrete tiltak som ble iverksatt i virksomhetene etter tilsynene. Dermed er det usikkert hvilken effekt tilsynene har hatt. Denne erfaringen tar Arbeidstilsynet med inn i videre målinger av langtidseffekt. Slike målinger er viktige, da de gir kunnskap om hvor lenge effektene av tilsyn kan forventes å vare. Dermed kan Arbeidstilsynet bedre vurdere hvor ofte vi bør gå tilbake til samme virksomhet og kontrollere de samme tingene.

Arbeidstilsynet vil i 2019 fortsette arbeidet med forebygging av kjemisk helsefare bl.a. ved videreføring av tilsynsaktivitet mot de mest risikoutsatte virksomhetene innen industri, og jordbruk. Enkelte av tilsynene rettet mot de største virksomhetene, som har flere geografisk spredte lokasjoner, vil gjennomføres som systemrevisjoner. Dette gjøres for å sikre effektive og hensiktsmessige tilsyn, sett både fra virksomhetenes og vårt ståsted. Det vil også gjennomføres veiledningsaktiviteter om utvalgte tema, f.eks. om et nytt elektronisk risikovurderingsverktøy fra EU-OSHA.

Vold og trusler

I Norge oppgir 6,6 prosent av arbeidstakerne at de har vært utsatt for vold eller trusler på arbeidsplassen i løpet av det siste året.²³ Det vil si at rundt 170 000 arbeidstakere hvert år utsettes for vold eller trusler i forbindelse med arbeidet. Andelen økte fra 6,4 prosent i 2009 til 7,5 prosent i 2013, men gikk altså noe ned igjen i 2016. Utviklingen må sees i sammenheng med økt sysselsetting innenfor tjenesteytende sektor, slik som for eksempel i helse og sosial. Arbeidstakere i helserelaterte yrker som vernepleiere, sosialarbeidere, pleie- og omsorgsarbeidere og sykepleiere er mest utsatt for å oppleve vold og trusler i forbindelse med arbeidet. I yrkesgruppen vernepleier/sosialarbeider oppgir nær fire av ti sysselsatte at de har vært utsatt for vold eller trusler på arbeidsplassen i løpet av det siste året.²⁴ Arbeidstilsynet har også gjennom tidligere tilsynsaktiviteter funnet at vold og trusler som risikofaktor er spesielt fremtredende i helse- og sosialsektoren.

Studier har vist at yrkesaktive som opplever vold og trusler, har høyere risiko for muskel- og skjelettplager og psykiske helseplager, i tillegg til de fysiske skadene som følge av voldshendelser. Flere studier har videre funnet at vold og trusler om vold er en risikofaktor for sykefravær. I en norsk studie av helse- og sosialarbeidere er det beregnet at sykefraværet kan reduseres betydelig ved å arbeide forebyggende mot vold og trusler på arbeidsplassen.²⁵

Virkemidler og metoder

På bakgrunn av dette situasjonsbildet har Arbeidstilsynet i 2017 og 2018 gjennomført både tilsyn og veiledning for å forebygge vold og trusler i virksomheter innen helse- og sosialtjenester i offentlig og privat sektor. Mange av disse virksomhetene er fullt kapable til å ivareta kravene på området med veiledning fra Arbeidstilsynet, mens andre har mer behov for tilsyn for å få nok drivkraft til å gjøre endringene som kreves.

Arbeidstilsynet har over tid sett et behov for tydeligere krav i regelverket til forebygging av vold og trusler om vold i arbeidet. Fra 1. januar 2017 ble det derfor innført nye bestemmelser om dette i tre av arbeidsmiljøforskriftene. For å veilede virksomhetene om de nye forskriftskravene, har Arbeidstilsynet oppdatert nettsidene med råd om hvordan virksomhetene kan forebygge, håndtere og følge opp vold og trusler som skjer i forbindelse med arbeidet.²⁶ Basert på regelverket, ble det i 2018 i tillegg utarbeidet et konkret verktøy for risikovurdering av vold og trusler med nyttige eksempler for virksomheter innen helse- og sosialsektoren. Det er gitt veiledning knyttet til regelverk og bruk av risikovurderingsverktøyet i tilsyn. Det er dessuten gjennomført totalt 22 veiledningsseminarer for private virksomheter innen helse

og sosial over hele landet, med mål om å spre kunnskap om det nye regelverket og hvordan virksomhetene kan arbeide systematisk for å forebygge vold og trusler.

I løpet av 2018 ble det gjennomført 249 tilsyn med offentlige virksomheter og 84 tilsyn med private virksomheter hvor krav knyttet til forebygging av vold og trusler ble kontrollert.

En av hovedhensiktene med tilsynene var å sikre at arbeidsgiver i tilstrekkelig grad jobber systematisk for å forebygge vold og trusler. Tilsynene fokuserte blant annet på tema som kartlegging, risikovurdering og plan for tiltak for å beskytte arbeidstakerne mot vold og trusler. Også tema som vurdering av risiko knyttet til arbeidslokalene, nødvendig opplæring og øvelse i å håndtere vold og trusler om vold samt oppfølging av arbeidstakere som har blitt utsatt for vold og trusler har vært sentrale i tilsynene. Vurdering av risiko ved alenearbeid var også et tema, og mer overordnede forhold omkring medvirkning, involvering av bedriftshelsetjeneste og verneombud.

I 2018 ble det også gjennomført en pilotaktivitet med tilsyn med vold og trusler i skolen. Målet med piloten var å undersøke om vold og trusler i skolen bør bli tema for tilsyn over hele landet. Det er gjennomført 93 tilsyn i skoler avgrenset til Østfold og Akershus.

Resultater

Tilsynene i 2018 avdekket behov for forbedring i det systematiske forebyggende HMS-arbeidet knyttet til de konkrete forskriftskravene om vold og trusler. I 70 prosent av tilsynene fant vi minst ett brudd som gjelder vold og trusler, samme andel som i 2017. Dette betyr at over to av tre kontrollerte virksomheter i helse og sosial ikke forebygget vold og trusler godt nok. Andelen brudd på kontrollpunktene var 28 prosent i 2018, også omtrent på samme nivå som i 2017. Selv om det ble funnet brudd på over en fjerdedel av kontrollpunktene, fant vi altså også mye i orden hos virksomhetene.

Bruddene som ble avdekket, gjelder særlig kartlegging og risikovurdering og utarbeiding av planer for å beskytte arbeidstakerne mot vold og trusler om vold. Funn fra tilsynene i 2018 viser at 71 prosent av virksomhetene ikke hadde kartlagt og risikovurdert dette forholdet godt nok, eller utarbeidet tilhørende planer med tiltak for å beskytte arbeidstakerne. Dette betyr ikke at virksomhetene ikke har utført kartlegging og risikovurdering, men for eksempel at vesentlige risikoforhold ikke har inngått i kartleggingen. Dette gjelder blant annet alenearbeid. Halvparten (51 prosent) av virksomhetene har ikke vurdert risikoen ved dette. Andre områder med stort forbedringspotensial var nødvendig opplæring og øvelse blant arbeidstakerne, og arbeidslokalenes utforming med hensyn til fare for vold og trusler, for eksempel rømningsvei.

Tilsynsfunnene viser likevel at de aller fleste virksomhetene har gode rutiner for å ivareta ansattes og tillitsvalgtes medvirkning i arbeidsmiljøarbeidet. De fleste virksomhetene har også rutiner for hvordan arbeidstakere som har blitt utsatt for vold og trusler, skal følges opp.

Resultatene fra pilottilsynene med vold og trusler i skolen viser at en stor andel (87 prosent) av de kontrollerte skolene ikke hadde kartlagt og vurdert denne risikofaktoren i arbeidsmiljøet. Seks av ti skoler hadde ikke lokaler som var godt nok utformet med hensyn til fare for voldshendelser. Videre manglet mange skoler en plan for hvordan bedriftshelsetjenesten skal bistå i arbeidsmiljøarbeidet (42 prosent brudd) og rutiner for hvordan vold og trusler skal forebygges, håndteres, meldes og følges opp (33 prosent brudd). Dette tyder på at det systematiske HMS-arbeidet når det gjelder forebygging av vold og trusler, er dårligere i skolene enn innen helse og sosial, og at dette bør forebygges bedre i skoler over hele landet. Bruddene er per januar 2019 fulgt opp med pålegg til skolene om å rette opp i manglene som er avdekket.

Vurdering av måloppnåelse

Arbeidstilsynets brukerundersøkelse fra tilsyn innen helse og sosial i 2018 viser at åtte av ti av de som var til stede under tilsynsbesøket i stor eller svært stor grad opplevde å få god forklaring på risikoen ved de arbeidsmiljøutfordringene som ble påpekt. Over sju av ti opplevde at tilsynet i stor eller svært stor grad ga

et godt grunnlag for forbedringer i virksomheten. For å oppnå en langsiktig forbedring i virksomhetenes systematiske HMS-arbeid vurderer Arbeidstilsynet det som avgjørende at arbeidsgivere motiveres gjennom økt kunnskap og forståelse for betydningen av å ha et godt arbeidsmiljø og hvilke forbedringer man bør gjøre for å oppnå dette. Seks av ti respondenter innen helse og sosial mener de etter tilsyn har fått økt kunnskap om hvordan deres virksomhet kan oppnå et godt arbeidsmiljø. Denne andelen er noe høyere enn resultatene fra andre tilsyn. Videre svarer nær sju av ti at tilsynet har gitt dem økt forståelse for hvorfor alle virksomheter skal kartlegge helsefarer i sitt arbeidsmiljø og gjennomføre tiltak for forbedring. Dette er også høyere enn resultatet for alle tilsyn sett under ett. Dette tyder på at Arbeidstilsynet gjennom tilsyn med tematikken vold og trusler langt på vei har klart å overføre kunnskap og bidratt til at virksomheter i helse og sosialtjenester har et bedre grunnlag for sitt arbeid med å forebygge helseplager som følge av vold og trusler.

Resultatene fra brukerundersøkelsen viser videre at over sju av ti av de som har hatt tilsyn, sier de vil gjennomføre tiltak etter tilsynet, selv om de ikke har fått pålegg fra Arbeidstilsynet. Blant de som har fått pålegg, sier 27 prosent at de vil gjennomføre tiltak i tråd med det de fikk pålegg om, mens 73 prosent også vil gjennomføre andre tiltak for å forbedre arbeidsmiljøet.

Det er også gjennomført brukerundersøkelse etter tilsyn med vold og trusler i skolen. Resultatene viser at sju av ti opplever at tilsynet ga et godt grunnlag for forbedringer i deres virksomhet. Åtte av ti opplever å ha fått økt forståelse for hvorfor de bør kartlegge helsefarer og gjennomføre tiltak for forbedring, og seks av ti sier de har fått økt kunnskap om hvordan de kan oppnå et godt arbeidsmiljø.

Erfaringene viser dermed at Arbeidstilsynet treffer godt med tilsyn rettet mot vold og trusler. Det er imidlertid fremdeles et stort forebyggingspotensial når det gjelder vold og trusler i forbindelse med arbeid i helse- og omsorgsykker, og behov for både kontroll og veiledning. Arbeidstilsynet vil derfor fortsette med denne innsatsen i 2019. Det skal gjennomføres tilsyn i både offentlige og private virksomheter innen helse og sosial. I tillegg vil det gjennomføres veiledningsseminarer med NAV og oppsummeringsmøter med rådmannen i samtlige kommuner der det er gjennomført tilsyn og/eller veiledning i 2017-2018. Hensikten med disse møtene er blant annet å ansvarliggjøre øverste leder i virksomheten, og i tillegg vise hvordan verktøyene og kompetansen om vold og trusler er overførbare til å gjelde for andre sektorer i kommunene, særlig utdanning.

I 2019 vil Arbeidstilsynet også gjennomføre flere tilsyn med vold og trusler i skolen, men hovedvekten av innsatsen vil ligge på samarbeid og veiledning. Funnene og erfaringene fra tilsynene i 2018 vil være et viktig underlag i dette arbeidet. Særlig aktuelle samarbeidsaktører er Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Kommunenes Sentralforbund, Oslo kommune og UNIO. Målsettingen for innsatsen i 2019 er å ansvarliggjøre skolens eiere slik at de selv tar tak i arbeidet med å forebygge og håndtere vold- og trusselproblematikk.

Arbeidsmiljøutfordringer i ambulansetjenesten

Ambulansepersonell er en yrkesgruppe som eksponeres for en rekke arbeidsmiljøfaktorer som kan innebære en helserisiko. De har også en høyere forekomst av helseproblemer enn yrkesbefolkningen totalt sett. Dette gjelder blant annet stresslidelser som følge av både akutt og vedvarende stress, psykiske plager som angst og depresjon, søvnforstyrrelser, overvekt, muskel- og skjelettplager, sykdom forårsaket av smitte fra pasienter, arbeidsskader og hjerte- og karlidelser.

Virkemidler og metoder

På bakgrunn av denne tilstandsbeskrivelsen, tidligere tilsynserfaringer, mottatte tips og varsel og møter med partene, har Arbeidstilsynet gjennomført en tilsynsaktivitet rettet mot ambulansetjenester i 2018. Tilsynene har hatt en bred tilnærming med både psykososial, organisatorisk, ergonomisk og biologisk eksponering som tema. Det er gjennomført til sammen 105 tilsyn med helseforetak og ambulansestasjoner over hele landet.

Resultater

Funnene fra tilsynene med ambulansetjenesten er alvorlige. Det er avdekket ett eller flere brudd i samtlige tilsyn unntatt ett, og i gjennomsnitt er det avdekket 8 brudd per tilsyn. Til sammenligning er gjennomsnittlig antall brudd per tilsyn totalt sett 2,5 i 2018. Andel brudd på kontrollpunktene som er benyttet i tilsynene med ambulansetjenesten, er 38 prosent. Det er funnet mangler blant annet knyttet til kartlegging, risikovurdering og forebyggende tiltak, arbeidstid, arbeidslokaler, arbeidstøy og utstyr.

Arbeidstilsynet har valgt å følge opp de manglene som ambulansestasjonene selv rår over, med pålegg. Det er gitt minst én reaksjon i 99 prosent av tilsynene, og det er gitt i snitt 7 reaksjoner per tilsyn. Dette er dobbelt så mange som i andre tilsyn.

Funn knyttet til arbeidstidsordninger og arbeidslokaler er forhold som stasjonene selv ikke har kontroll over, fordi det styres av de ansvarlige helseforetakene. Dette har Arbeidstilsynet derfor fulgt opp med møter med overordnet nivå i disse foretakene. I møtene har vi veiledet om forsvarlighetsvurdering av arbeidstidsordninger og krav til arbeidslokaler. Målet har vært at helseforetakene i etterkant skal jobbe forebyggende på grunnlag av at vi har bidratt til å skape forståelse for lovkrav og ved at de blir gitt drahjelp til å prioritere dette arbeidet. Arbeidstilsynet vurderer fortløpende om manglene ved arbeidstidsordninger og arbeidslokaler skal følges opp med reaksjoner i tillegg til veiledning. Dette for å sikre at nødvendige tiltak prioriteres og gjennomføres.

Vurdering av måloppnåelse

Tilsynene med ambulansetjenesten har vist at det er mye som må forbedres for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for de ansatte. Eksponeringen er høy og variert, og krever til dels kostbare tiltak. Det er for tidlig å konkludere med hvilke effekter Arbeidstilsynets innsats i 2018 har hatt på dette området.

Tilsynene er fortsatt under oppfølging, og Arbeidstilsynet vil følge med på om veiledningsmøtene med helseforetakene gir tilstrekkelig effekt eller om det er nødvendig å gi reaksjoner. Denne kunnskapen er også viktig i videre valg av virkemiddelbruk innenfor helse og sosial. Virksomhetene i denne næringen bør i utgangspunktet ha vilje til å sikre et forebyggende arbeidsmiljø i tråd med regelverket, og veiledning bør derfor kunne gi et godt nok grunnlag for å oppnå dette. Likevel ser Arbeidstilsynet at rammebetingelser som økonomi og hensyn til pasientsikkerhet kan utløse målkonflikter og at arbeidsmiljøet for de ansatte derfor ikke blir tilstrekkelig prioritert.

Virkemiddelbruken rettet mot ambulansetjenester og ansvarlige helseforetak i 2019 er vurdert på bakgrunn av de erfaringer Arbeidstilsynet hittil har fra 2018. I 2019 vil en avgrenset arbeidsgruppe gjennomføre veiledningsmøter med helseforetakene. Målet er å sikre at vi kommuniserer et enhetlig budskap når det gjelder arbeidslokaler og forsvarlighetsvurdering av arbeidstidsordninger. Erfaringene fra 2018 viser også at det kan være hensiktsmessig med en permanent arena for veiledning fra Arbeidstilsynet til helseforetakene.

3.1.2 Trygge og seriøse arbeidsforhold

I dette delkapittelet gjør vi rede for tre ulike tiltak som ikke er berørt ovenfor. Disse er:

- Manglende rettigheter og ulovlige lønnsvilkår
- Treparts bransjeprogram
- Offentlige oppdragsgivere
- Varslervernet

Tiltakene er relatert til styringsparametere i tildelingsbrevet, henholdsvis utenlandske arbeidstakere skal ha lovlige lønns- og arbeidsbetingelser, har fått økt kunnskap/bevisstgjøring og forebygger arbeidsmiljøproblemer bedre/mer systematisk.

Manglende rettigheter og ulovlige lønnsvilkår

De fleste virksomhetene i Norge er seriøse. Arbeidstilsynet erfarer at i deler av arbeidslivet er det virksomheter som ikke ivaretar sitt ansvar, og hvor utfordringene er manglende sikkerhet, manglende opplæring og manglende lønnsutbetalinger i bransjer med allmenngjort minstelønn. Dette gjelder særlig

utenlandske arbeidstakere. I flere av disse arbeidsforholdene dreier det seg også om innleide arbeidstakere.

Virksomheter som bevisst bryter regelverket ved å gi utenlandske arbeidstakere ulovlige arbeidsforhold, kan vinne frem i konkurransen med seriøse aktører som nødvendigvis har større kostnader. For å opprettholde seriøsiteten og for å hindre at kriminelle aktører får innpass i arbeidslivet, er det viktig at både arbeidsgivere, oppdragsgivere og leverandører er seriøse. Lovpålagte arbeidsavtaler er et godt grunnlag for å sikre etterlevelse av regler om lønn, men også arbeidstid og eventuell innkvartering.

For å sikre at norske og utenlandske arbeidstakere har likeverdige arbeidsvilkår, er det vedtatt forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler i flere bransjer og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett. Dette regelverket er grunnlaget for kontroller Arbeidstilsynet gjennomfører med lønns- og arbeidsforhold i norske og utenlandske virksomheter. Det innebærer at vi kan føre tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår i virksomheter som er underleverandører, hovedleverandører og hos bestillere av tjenester.

Utbetaling av lønn har vært kontrollert i mange tilsyn i 2018. Totalt har etaten gjennomført 2 647 tilsyn i 2018 hvor ett eller flere kontrollerte forhold hjemlet i allmenngjøringsbestemmelsene er kontrollert. Dette er flere enn i 2017, noe som skyldes at allmenngjøringsforskriften i overnatting, servering og catering ble fastsatt. I 2018 ble det funnet brudd på 28 prosent av kontrollpunktene, og gitt 867 reaksjoner. Rundt en tredel av tilsynene med allmenngjøring ble gjennomført i bygg og anlegg, men det er også gjennomført mange innen overnatting og servering og transport og lagring. Allmenngjøring har vært kontrollert i størst andel av tilsynene totalt i de to sistnevnte næringene.

Som del av tilsynene ble skriftlig dokumentasjon etterspurt og vurdert. Eksempler på skriftlig dokumentasjon er arbeidsplaner, timelister, lønnslipper og arbeidsavtaler. På de arbeidsplassene hvor det var innleide arbeidstakere, spurte vi etter skriftlig dokumentasjon som viste om arbeidsforholdene og arbeidsmiljøet for de innleide var i henhold til regelverket, eksempelvis drøftingsprotokoller. I noen tilfeller gjennomførte vi tilsyn i bemanningsforetak hvor arbeidstakere vi traff i tilsynet var ansatt, og dokumentasjon ble kontrollert mot dokumentasjon mottatt i tilsyn hos bestiller.

Tilsyn med lønnsforhold er svært ressurskrevende. På grunn av tilsynenes og dokumentenes kompleksitet, må inspektørene ofte involvere jurister i dokumentgjennomgang, analyser og vurderinger. Noen av funnene har en alvorlighetsgrad som gjør at sakene kategoriseres som arbeidslivskriminalitet, og disse sakene krever mer ressurser og har et lengere tidsforløp enn andre saker om lønnsforhold.

Treparts bransjeprogram

I tillegg til tilsyn har Arbeidstilsynet benyttet en del ressurser til samarbeid med andre om blant annet ulike veiledningstiltak. Det er etablert flere bransjeprogram for å mobilisere arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter til i fellesskap å dokumentere og jobbe med erkjente utfordringer i arbeidsforhold og arbeidsmiljømiljø i utsatte bransjer. I 2018 var det bransjeprogram i utelivs-, renholds-, transport og bilbransjen.

Målsettingen med treparts bransjeprogram er å utvikle nye innfallsvinkler, arbeidsformer og metoder som bidrar til bedre resultater enn det myndighetene og partene kan oppnå hver for seg. Arbeidstilsynet leder arbeidet med bransjeprogrammene og skal påse at innsatsen mot de utvalgte bransjene organiseres og gjennomføres som en felles, enhetlig og effektiv trepartssatsing.

«Sett strek»

I 2018 har treparts bransjeprogram uteliv gjennomført en kampanje mot seksuell trakassering i utelivsbransjen, i samarbeid med Likestillings- og diskrimineringsombudet. Hovedelementene i kampanjen er kurs og en veileder om forebygging og håndtering av seksuell trakassering²⁷. Det er gjennomført kurs i fem byer i Norge, og kursene har fått gode tilbakemeldinger fra de rundt 300 deltakerne, som også kom fra andre bransjer enn utelivsbransjen. Bransjeprogrammet har også

samarbeidet med Brønnøysundregistrene og en rekke andre tilsynsetater for å få utviklet en bransjespesifikk versjon av Altinns veiviser for å starte og drive bedrift²⁸, skreddersydd for de som ønsker å starte og drive et utested. Denne lanseres i midten av februar 2019.

Utenlandske aktører i transportbransjen

Treparts bransjeprogram transport og Statens vegvesen har i 2018 fulgt opp kampanjen The Truck Driver's Mother med å arrangere trepartsmøter og seminar for 50 arbeidsgivere i transportbransjen i Sofia i Bulgaria. Målsettingen med dette var å komme i dialog og utveksle informasjon med både myndighetene og organisasjonene i Bulgaria, og ikke minst arbeidsgivere i transportvirksomheter som sender biler eller sjåfører til Norge. Dette var så vellykket at det nå vurderes å arrangere tilsvarende møter/seminar i de baltiske landene. Et annet sentralt tiltak i 2018 har vært å lære mer om levekår og lønns- og arbeidsforhold blant rumenske og bulgarske lastebilsjåfører i Norge, gjennom en kartlegging gjennomført av Transportøkonomisk institutt og Fafo. Et utkast til rapport ble forelagt bransjeprogrammet i oktober, og endelig rapport lanseres vinteren 2019. Bransjeprogrammet ferdigstilte også en veileder for bestilling av persontransport med turbuss og presenterte den for bestillere i et felles seminar mellom Treparts bransjeprogram transport og flere statlige myndigheter.

Risikohjelpen

Både Treparts bransjeprogram transport og Treparts bransjeprogram renhold har i 2018 brukt ressurser på arbeidet med å utvikle det nettbaserte verktøyet for risikovurdering i de aktuelle bransjene, Risikohjelpen²⁹. Verktøyet ble lansert for renholdsbransjen og frisørbransjen i 2018, og kommer for deler av transportbransjen i 2019.

Bedring i renholdsbransjen

Treparts bransjeprogram renhold gjennomførte i 2018 en kampanje rettet mot profesjonelle innkjøpere av renholdstjenester i privat sektor, som også vil bli videreført i 2019. Fafo har utarbeidet en rapport, «Renholdsbransjen sett nedenfra»³⁰ etter oppdrag fra bransjeprogrammet. Rapporten konkluderer blant annet med at allmenngjøring av minstelønn har hatt positiv innvirkning på både arbeidstidsordningene og lønnsnivået i bransjen. En arbeidsgruppe oppnevnt av bransjeprogrammet har også utredet behovet for samordning av virkeområdet for de tre forskriftene for regionale verneombud, godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter og allmenngjøringsforskriften som omfatter renholdsbransjen.

Nytt bransjeprogram: bilpleie

I 2018 fikk Arbeidstilsynet i oppdrag å starte opp et nytt bransjeprogram for bilbransjen. Oppstartsmøte ble gjennomført sammen med Statens vegvesen, partene og representanter fra Arbeids- og sosialdepartementet og Samferdselsdepartementet i slutten av 2018.

Arbeidstilsynet erfarer at de konkrete tiltakene som gjennomføres i bransjeprogrammene får mye positiv oppmerksomhet, ikke bare i målgruppene, men også i andre bransjer. Bransjeprogrammene er sammen med tilsyn som gjennomføres i ulike næringer og overfor flere yrkesgrupper viktige virkemidler som i et godt samspill kan bidra til økt kunnskap. Det er viktig med kunnskap om regelverk og kunnskap om konsekvenser for arbeidstakernes arbeidsforhold og arbeidsmiljø for å kunne bidra til forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet og for å sikre forsvarlige arbeidsforhold.

Offentlige oppdragsgivere

Oppdragsgivere er viktige premissgivere i forebyggende arbeid med arbeidsmiljø, helse og sikkerhet, og de er viktige premissgivere for forsvarlig arbeidsmiljø. Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser, pekte på at blant annet Arbeidstilsynets tilsyn overfor offentlige oppdragsgivere ikke i tilstrekkelig grad motvirket sosial dumping³¹. I tillegg viste også erfaringer fra tilsyn at offentlige oppdragsgivere ikke var kjent med sine plikter når kontrakter med leverandører skulle inngås.

Et samarbeidsprosjekt i perioden 2017-2018, med representanter fra Arbeids- og sosialdepartementet, KS, Arbeidstilsynet og Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI), har utarbeidet en ny veileder for lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser. Den nye veilederen ble lansert i september 2018 og Arbeidstilsynet har deltatt i presentasjonen av veilederen. Det overordnede målet med veilederen er å bidra til at regelverket ved offentlige anskaffelser etterleves bedre i kommunene, både ved inngåelse av kontrakter og i oppfølgingen av inngåtte kontrakter.

Arbeidstilsynet har i 2018 gjennomført et begrenset antall tilsyn og veiledninger rettet mot offentlige oppdragsgivere. Det er viktig for Arbeidstilsynet å opptre enhetlig overfor offentlige oppdragsgivere. Vi har derfor gjennomført et begrenset antall tilsyn og veiledninger i påvente av den nye veilederen og risikovurderingsverktøyet. I tillegg er det i 2018 lagt til rette for gjennomføring av enhetlige veiledningsmøter og tilsyn i 2019. Dette blant annet ved at det er etablert et nasjonalt team som har fått felles opplæring og som skal gjennomføres veiledningsmøtene og tilsynene.

Langt på vei er målgruppen blitt kjent med kravene i regelverket. Arbeidstilsynet erfarer gjennom blant annet tilsyn i ulike næringer som er leverandører til eksempelvis kommuner og statlige etater at praktiseringen av regelverket varierer. Det finnes fortsatt offentlige virksomheter som har utfordringer med å følge opp kravene i forskriftene, og det er derfor nødvendig at blant annet Arbeidstilsynet gjennomfører målrettede tilsyn og veiledningsmøter i 2019.

Varslervernet

Arbeidstilsynet har i 2017-2018 lede et prosjekt med deltakere fra flere offentlige myndigheter hvor målet er bedre samhandling om varsling³².

I 2018 er det utarbeidet felles retningslinjer for hvordan offentlige myndigheter skal motta og håndtere eksterne varsel. Det er også utarbeidet et e-læringsprogram om ekstern varsling for offentlige myndigheter og en guide for veiledning av varslere. Det er videre tilrettelagt for å gjennomføre dagskurs om varsling til offentlige myndigheter i 2019.

Det store flertallet av norske arbeidstakere som varslere, varslere internt til nærmeste leder. Arbeidstilsynet har derfor, med innspill fra partene i arbeidslivet, utviklet et seminar med mål om å øke arbeidsgiveres og virksomheters kompetanse på varsling. I løpet av 2018 gjennomførte vi 25 seminarer rundt i Norge. Seminarene og det nevnte dagskurset ble gjennomført av en nasjonal gruppe som har fått særskilt opplæring. Hensikten er at både gjennomføringen og budskapet på kursene og seminarene skal være mest mulig enhetlig.

Sammen med partene i arbeidslivet startet Arbeidstilsynet høsten 2018 et arbeid med å utvikle en nasjonal veileder om varsling. Arbeidet vil bestå i å kartlegge og evaluere eksisterende tiltak, vurdere mangler ved dagens informasjons- og veiledningstilbud og iverksette nye felles nasjonale veiledningstiltak basert på udekkede behov. Arbeidet videreføres i 2019.

Arbeidstilsynet har organisert den generelle veiledningen til publikum gjennom Arbeidstilsynets svartjeneste. Det bygges nå opp en servicefunksjon for veiledning i varsling, og servicefunksjonen er per i dag lagt til svartjenesten.

3.1.3 Vurdering av styringsparametere

Styringsparametere i tildelingsbrevet vektlegger at virksomhetene skal endre både atferd, kunnskap og holdninger som følge av Arbeidstilsynets innsats. For å oppnå dette må Arbeidstilsynet jobbe variert i sin virkemiddelbruk. Samtidig er spekteret stort i både typer arbeidsmiljøproblemer, næringer og virksomheter Arbeidstilsynet skal følge opp. I planleggingen av utadrettede aktiviteter vurderer Arbeidstilsynet hvilket virkemiddel eller hvilken kombinasjon av virkemidler som vil være mest formåls effektiv gitt tema og målgruppe, basert på tidligere erfaringer og eksisterende kunnskap om effekt av ulike virkemidler. Disse sammenhengene er synliggjort i Arbeidstilsynets resultatkjede, jamfør

kapittel to. I det følgende oppsummeres kort måloppnåelse for styringsparameterne under hovedmål 3.1.

Virksomhetene skal ha fått økt kunnskap og motivasjon

Brukerundersøkelsen etter meldte tilsyn viser at de fleste som svarer på vegne av virksomhetene, mener at tilsynene de har vært med på, har bidratt til at de har fått økt kunnskap og motivasjon. I tilsyn med vold og trusler, ett av temaene Arbeidstilsynet har prioritert høyt i 2018, er disse andelene enda større. Dette indikerer at etaten har god måloppnåelse når det gjelder å gi virksomhetene økt motivasjon og kunnskap gjennom tilsyn. Vi har foreløpig ingen systematiske målinger av hvordan veiledning som ikke er del av et tilsyn, bidrar til måloppnåelse på dette området. Dette skal i perioden 2019–2021 evalueres av STAMI som del av et forskningsprosjekt om effekter av Arbeidstilsynets virkemiddelbruk.

Virksomhetene skal forebygge arbeidsmiljøproblemer bedre/mer systematisk

Når det gjelder styringsparameteren om at virksomhetene skal forebygge arbeidsmiljøproblemer bedre, har Arbeidstilsynet en rekke effektmålinger som viser at både meldte og uanmeldte tilsyn bidrar til økt etterlevelse av kontrollerte lovkrav, og at effekten totalt sett varer i minst to år. I 2018 har en måling av langtidseffekt gitt resultater som tyder på at effekten på etterlevelse varer i flere år.

I 2018 har Arbeidstilsynet gjort flere grep for å bidra til at virksomhetene forbedrer sitt forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Ett eksempel på dette er at Arbeidstilsynet har begynt å ta i bruk et digitalt verktøy for å bedre treffsikkerheten i våre tilsyn, ved å plukke ut virksomheter med størst sannsynlighet for alvorlige brudd. Dette er viktig fordi en forutsetning for å oppnå best mulig effekt med begrensede ressurser er at tilsyn gjennomføres i de mest risikoutsatte virksomhetene og med de tema som vi vet er viktigst ut fra kunnskap om påvirkning av arbeidsmiljø på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse. Et annet tiltak Arbeidstilsynet mener vil ha god effekt er å ansvarliggjøre de som setter rammebetingelser for drift i virksomhetene, og som bør sørge for at hele organisasjonen lærer av og retter opp i mangler som er avdekket i en del av den. Dette gjelder blant annet rådmenn i kommuner etter tilsyn med sykehjem og helseforetak etter tilsyn med ambulansestasjoner. I 2018 har også Arbeidstilsynet skjerpet reaksjonsbruken på områder og mot målgrupper hvor erfaring tilsier at det er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig effekt. Bruk av overtredelsesgebyr og stans av arbeid ved overhengende fare antas å virke preventivt på lignende brudd både i virksomheter som opplever dette og i andre virksomheter i samme bransje.

Utenlandske arbeidstakere skal ha lovlige lønns- og arbeidsbetingelser

Arbeidstilsynet har i 2018 kontrollert at arbeidstakere får allmenngjort lønn. Dette har vi gjort i en betydelig andel av tilsynene i de bransjer hvor dette er aktuelt. Forskning tyder på at allmenngjøring av minstelønn har en markant og positiv effekt på lønnsnivået. Tilsyn med dette er imidlertid tid- og ressurskrevende, fordi det ofte er nødvendig med flere runder med krav om opplysninger fra utenlandske arbeidsgivere og nøye gjennomgang av dokumentasjonen som kommer inn. Derfor er det viktig å også jobbe både med regelverksutvikling og med bevisstgjørende tiltak rettet mot både arbeidstakere, arbeidsgivere og oppdragsgivere for å bedre forholdene for utenlandske arbeidstakere i Norge. Det siste søkes oppnådd gjennom Senter for utenlandske arbeidstakere (SUA) og med ulike tiltak gjennom de treparts bransjeprogrammene, som for eksempel kampanjer, kurs og veiledere rettet mot disse målgruppene.

3.2 Mål: Arbeidslivskriminalitet skal avdekkes og bekjempes

Arbeidslivskriminalitet (a-krim) defineres gjerne som handlinger som 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.³³

I Arbeidstilsynets tildelingsbrev for 2018 er det angitt to styringsparametere for hovedmålet om at useriøsitet og arbeidslivskriminalitet skal avdekkes og bekjempes:

- Redusert handlingsrom for kriminelle
- Utenlandske arbeidstakere skal ha lovlige lønns- og arbeidsbetingelser

Det skal med andre ord bli stadig vanskeligere å drive kriminell virksomhet, og utenlandske arbeidstakere skal være en ressurs for samfunnet og ikke en utsatt gruppe som blir utnyttet eller bidrar til kriminelle handlinger.

Styringsparameterne er åpenbart tett knyttet til hverandre. Det å kontrollere og sikre at utenlandske arbeidstakere på norske arbeidsplasser har lovlige lønns- og arbeidsbetingelser vil i seg selv bidra til at handlingsrommet for arbeidslivskriminalitet er mindre. Arbeidstakere som bevisst eller ubevisst deltar i kriminelle handlinger, er en viktig del av arbeidslivskriminalitet, og utenlandske arbeidstakere utgjør en viktig risikogruppe. Arbeidslivskriminalitet rommer likevel mer enn denne typen kriminalitet, så andre aktørrettede tiltak er helt nødvendige. Det å på andre måter begrense handlingsrommet til kriminelle og sette kriminelle aktører ut av spill i en kortere eller lengre periode, vil i seg selv sørge for at færre arbeidstakere utnyttes og jobber med ulovlige lønns- og arbeidsvilkår.

Det er samtidig viktig å være bevisst at arbeidslivskriminalitet har en etterspørselsside som må adresseres, og de kriminelle har medspillere og samarbeidspartnere som kan mobiliseres i både inn- og utland. Dette poenget er reflektert i de tre felles målene som Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten har etablert i felleskap. Disse er:

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

Det vises også til vedlegg 1: *Felles årsrapport mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet*. Denne rapporten viser de viktigste aktivitetene, resultatene og effektene som er oppnådd i det tverretatlige a-krimisamarbeidet.

3.2.1 Trusselbildet

Arbeidslivskriminalitet er et vidt begrep som omfatter en rekke ulike typer lovbrudd, hvor ulike typer aktører kan være involvert, og der det kan være ulik grad av organisering. Arbeidslivskriminalitet er derfor ikke et juridisk begrep, og det er ikke entydig hva som omfattes, og hva som ikke omfattes av det. Det er derfor en krevende øvelse å anslå omfang og utviklingstrender for arbeidslivskriminalitet som sådan. Arbeidstilsynet sitter ikke på unik informasjon om dette, men deler informasjon, data og erfaringer for å få og gi mer informasjon om dette.

Situasjonsbeskrivelsen om arbeidslivskriminalitet i norsk arbeidsliv som Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) utarbeidet i 2017, er et viktig referansepunkt her. NTAES har fått i oppdrag å oppdatere denne i 2019/2020. Arbeidstilsynet deltar i en referansegruppe for dette arbeidet.

I NTAES sin rapport fremgår det at når det gjelder avgrensning av arbeidslivskriminalitet, er det «en underliggende forståelse at det omhandler til dels alvorlige lovbrudd knyttet til arbeidslivet, som utføres med intensjon og med en viss grad av organisering eller systematikk.» Med andre ord vil lovbrudd av bagatellmessig karakter, eller lovbrudd som skyldes uaktsomhet, eller som ikke fremstår som del av en organisert kriminell virksomhet, i utgangspunktet ikke regnes som arbeidslivskriminalitet selv om det dreier seg om lovbrudd i arbeidsmarkedet. Om en handling skal regnes som arbeidslivskriminalitet, må derfor avgjøres ved en konkret vurdering. For eksempel vil rimelig nok ikke ethvert brudd på arbeidsmiljølovgivningen kvalifisere til å være arbeidslivskriminalitet. En presis og enhetlig forståelse av arbeidslivskriminalitet er ikke bare en akademisk øvelse, men en forutsetning for målrettet etterretning og effektive tiltak.

Samfunnsøkonomisk analyse har på oppdrag fra Skatteetaten konkludert med at omfanget av arbeidslivskriminalitet var økende i perioden 2000-2009, men at utviklingen deretter har flatet ut.³⁴

Arbeidslivskriminalitet i form av skatte- og avgiftsunndragelser ble for 2015 anslått til å utgjøre mellom 12 og 60 milliarder kroner. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til disse tallene nettopp ettersom det er utfordrende å estimere omfanget av et sammensatt og ofte skjult problem.

Skatteetaten har også utført egne analyser basert på egne kontrolldata og spørreundersøkelser rettet mot virksomheter og forbrukere. Disse anslår at om lag syv prosent av alle virksomheter er involvert i arbeidslivskriminalitet. I analysen er det innenfor deler av byggenæringen og godstransport på vei at andelene er størst. Skatteetatens analyse indikerer at den tverretatlige kontrollinnsatsen fører til reduksjon i omfanget av arbeidslivskriminalitet i de bransjer og næringer som følges tettest.³⁵

Arbeidslivskriminalitet er gjerne knyttet til å holde driftskostnadene nede. De mest risikoutsatte bransjene er gjerne arbeidsintensive bransjer med lave krav til formalkompetanse og språk. Derfor knyttes gjerne de vanligste formene for arbeidslivskriminalitet til metoder for å holde kostnadene knyttet til arbeidstakere nede. Disse metodene har forskjellige grader av kamuflering som payback og fiktiv fakturering. De mest alvorlige forholdene knyttes gjerne til trygdesvindel, MVA-svindel og hvitvasking av utbytte fra andre kriminalitetsformer inn i legale strukturer. Samtidig holdes kostnadene nede ved at arbeidstakere nektes sine rettigheter opp mot arbeidsmiljølovgivningen. Usikrede byggeplasser, manglende stillingsvern og mangel på verneutstyr og opplæring er stadig tilbakevendende problemstillinger. De kriminelle aktørene opererer derfor i flere bransjer og flytter gjerne virksomhet mellom bransjer. Omfanget ser likevel fortsatt ut til å være høyest i byggenæringen, men etatene avdekker også mange lovbrudd i tjenestevirksomhet tilknyttet eiendomsdrift, bilvask og –verksted, renhold, frisør/skjønnhetspleie, servering mv. Godstransport på vei trekkes også fram som en arena hvor kriminelle aktører opererer.³⁶

Det å avdekke og bekjempe alvorlig arbeidslivskriminalitet er en utfordrende øvelse.

Situasjonsbeskrivelsen fra NTAES bekrefter dette. Virksomheter kamuflerer i økende grad sine lovbrudd bak en tilsynelatende lovlydig fasade, rettet mot kunder og leverandører. Kontrolletatene opplever at aktiviteter flyttes mellom eksisterende virksomheter, at det stadig opprettes nye virksomheter for å skjule kriminell aktivitet, og at enkeltpersonforetak benyttes der det egentlig foreligger et arbeidsgiveransvar. Aktørene er med andre ord mer interessante analyseobjekter enn virksomheter og deres næringstilhørighet som sådan.

For at a-kriminnsatsen skal være formåls effektiv, er det aktørene med størst kapasitet og intensjon til å begå kriminelle handlinger det er viktigst å redusere det kriminelle handlingsrommet for. NTAES har i 2018 sammenstilt data fra Arbeidstilsynet og blant annet politiets straffesaksregister i et forsøk på å avdekke kriminelle gjengangere med ledende roller i aktive virksomheter. Analysen viser at personer som har blitt anmeldt av kontrolletatene flere ganger, og som har, eller har hatt, ledende rolle i en virksomhet, ofte også er siktet eller dømt i profittmotivert kriminalitet. En relativt liten gruppe på vel tusen personer med ledende roller i arbeidslivet kan knyttes til et stort omfang straffbare forhold. Rapporten sender også et varsku mot bruk av stråmenn. Sannsynligheten er stor for at kriminelle med konkurshistorikk og flere straffbare forhold, men uten rolle i dag, benytter stråmenn for å fortsette sin aktivitet. Uten rolle eller registeroppføring i virksomhet vil personer som står bak kriminaliteten lettere unngå tradisjonell kontrollvirksomhet. Stråmenn benyttes særlig der virksomhetens eneste funksjon er å være et verktøy for gjennomføring av kriminalitet.

Rapporten peker dessuten på at mens kontrolletatene hver for seg har mye informasjon om aktører som har begått arbeidslivskriminalitet, finnes det få felles tverretatlige kjennetegn ved foretak og personer involvert i arbeidslivskriminalitet. Utveksling av data og informasjon og et tett samarbeid innen etterretning og analyse synes som en nødvendig forutsetning for effektiv innsats. Selv om NTAES ikke selv har en operativ rolle, er analysearbeidet et interessant eksempel på hvordan eksisterende kunnskap på aktørnivå kan kombineres for å spisse a-kriminnsatsen.

I a-krimisamarbeidet ser man at bruk av lukkede betalings- og formidlingstjenester og applikasjoner for formidling av varer og tjenester som verktøy i økende grad benyttes for å skjule kriminell aktivitet. I

forlengelsen av dette viser a-krimsentret i Oslo til at Oslo politidistrikt siden sommeren 2017 har opplevd en økning av ulovlig arbeid utført av ukrainere, primært bygg- og anlegg. Dette har resultert i en sterk økning i antallet utvisningssaker av ukrainske statsborgere. Den gjeldende visumfrikavtalen med Ukraina, som kom på plass sommeren 2017, medfører at ukrainere kan reise inn og oppholde seg i EU/EØS-området i inntil 90 dager. Det foreligger informasjon om virksomheter og aktører som tilrettelegger for ulovlig arbeid blant ukrainere i Norge. Dette er en direkte omgåelse av regelverket. Samtidig er lønnsutbetalingene til arbeiderne på et meget lavt nivå. Arbeidstilsynets erfaringer fra flere av de større byene bekrefter disse inntrykkene.

Oppdaterte funn og beskrivelser av kriminalitetsbildet og prioriterte aktører fremgår ellers av den separate rapporteringen fra det tverretatlige a-krimssamarbeidet.

3.2.2 Sentrale tiltak i 2018

I dette delkapittelet gjør vi rede for viktige funn, resultater og forventede effekter av hovedtiltakene som er utført. Her trekker vi frem to sentrale tiltak. Disse er:

- Tverretatlig kontrollinnsats
- Internasjonalt samarbeid

Tverretatlig kontrollinnsats

Arbeidstilsynet har, basert på forståelsen av arbeidslivskriminalitet som fenomen og hvordan denne best kan bekjempes, utarbeidet premisser for formålseffektiv innsats. Premissene ligger til grunn for det operative arbeidet som gjennomføres av Arbeidstilsynet. Premissene er:

- I. Innsats rettet mot alle tre brukermål
- II. A-krimssenter prioriteres mht. ressurser og kompetanse
- III. Spissing av innsatsen mot kriminelle aktører
- IV. Felles reaksjonsbruk, det er ikke et mål at alle etater skal sanksjonere
- V. Taktisk reaksjonsbruk, bruk av de mest formålseffektive reaksjonene
- VI. Effektiv bruk av linjeorganisasjonen ved behov
- VII. Tydeliggjøring av a-krimtilsyn gjennom utvikling av verktøy og tilsynsmetodikk

Premissene er mer enn noe annet en bevisstgjøring av hvordan etatens ressurser skal benyttes. Innsatsen skal innrettes både mot kriminelle aktører og mot de som bevisst eller ubevisst etterspør kriminelle tjenester. Den tverretatlige innsatsen på a-krimssentrene skal prioriteres høyere enn annen innsats. Gjennom tverretatlig samarbeid er det lettere å spisse innsatsen mot de kriminelle aktørene, og disse stoppes best gjennom felles og taktisk sanksjonering. Det er ikke et mål at alle etatene selv skal sanksjonere, tvert imot skal vi vurdere dette opp mot effekt og effektiv ressursutnyttelse. Saker skal ved behov overføres eller løses med bidrag fra linjeorganisasjonen, og a-kriminnsatsen skal ha nødvendige metoder og verktøy til rådighet, både for etterretning og analyse på den ene siden, og i kontrolløyemed på den andre siden. Effektene man ønsker å oppnå av den felles innsatsen, er i utgangspunktet ikke i virksomhetene man oppsøker, men på samfunnsnivå ved at innslaget av kriminell aktivitet i arbeidslivet blir mindre.

Den tverretatlige kontrollinnsatsen er to-delt. Ved a-krimssentrene arbeides det i økende grad både med etterretning og analyse på den ene siden og med operativ kontroll og innhenting av informasjon på den andre siden. Arbeidet ved a-krimssentrene er organisert i tråd med politiets etterretningsdoktriner, og er en styrt prosess hvor sentrenes prioriteringer forankres i regionale styringsgrupper. Felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet sier at politiets etterretningsdoktriner skal anvendes så langt den passer i a-krimssamarbeidet. Som et minimum er sentrene nå organisert med operative grupper for henholdsvis etterretning og analyse og innhenting og kontroll. Det er utarbeidet en arbeidsflyt og et malverk som vil legge til rette for hvordan disse skal samhandle med hverandre og med den lokale koordineringsgruppen for det enkelte a-krimssenteret.

Felles metodebruk med nye kunnskapsverktøy vil gjøre tverretatlig bekjempelse av arbeidslivskriminaliteten mer effektiv og treffsikker. Å dele opplysninger og kunnskap på tvers av

etatene står helt sentralt. Det er i 2018 iverksatt flere tiltak for å styrke kunnskapsbygging og etterretning ved a-krimsentrene. Dette fortsetter i 2019. Tiltakene er dels iverksatt i egen regi, og dels som på bakgrunn av anbefalinger fra en tverretattlig kunnskapsbyggingsgruppe hvor også Arbeidstilsynet deltar.

Tilsyn for å avdekke og bekjempe arbeidslivskriminalitet

For å bekjempe de kriminelle aktørene i arbeidslivet, benyttes ulike virkemidler, slik som å frata verdier, stanse virksomhet, frata rettigheter, hindre fra å organisere og kamuflere den ulovlige virksomheten og straffeforfølgning. Det er et mål at de kriminelle aktørene skal oppleve det som vanskelig både å organisere og kamuflere lovbruddene, samt å få tilgang på kapital, kunder, leverandører, kompetanse og arbeidskraft, som de er avhengige av for å drive ulovlig. Målsettingen er at de kriminelle aktørene skal oppleve det som vanskelig, og helst umulig, å tjene penger på slik virksomhet i arbeidslivet. I tillegg skal etatene utvikle og gjennomføre tverretattlige forebyggende tiltak mot forbrukere og oppdragsgivere, og gjennomføre tiltak rettet mot utenlandske arbeidstakere for å styrke deres muligheter til å ivareta sine rettigheter og plikter.

A-krimtilsynene, enten de er gjennomført sammen med andre etater eller alene, skiller seg fra Arbeidstilsynets risikobaserte HMS-tilsyn når det gjelder forhold som:

- utvalgskriterier for virksomheter eller aktører det bør gjennomføres tilsyn med
- formål med tilsynet
- tilsynsmetodikk
- reaksjonsbruk
- forventet effekt

Tilsyn mot arbeidslivskriminalitet gjennomføres med formål om å avdekke aktører på den ene siden, og å bekjempe kriminalitet på den andre siden. Det å avdekke og bekjempe er åpenbart beslektede formål, men kan med fordel holdes atskilt rent analytisk.

Tilsyn med formål å avdekke kriminelle aktører eller kriminelle forhold er oftest innrettet som en kartlegging, observasjon eller en rask kontroll. For å planlegge en senere aksjon, kan det være nødvendig å konstatere hvem som er til stede på en adresse eller en byggeplass. En annen metode er rene kartleggingsaksjoner, hvor økt synlighet og oppdagelsesrisiko er sentrale elementer ved siden av informasjonsinnhenting som sådan.

Tilsyn med formål å bekjempe arbeidslivskriminalitet er av en annen karakter. Disse gjennomføres best i samarbeid, og med basis i sikker kunnskap eller sterk mistanke om kriminelle forhold. Denne mistanken kan ha utspring i felles analyse og etterretning, eller tidligere tilsyn.

Innsatsen mot arbeidslivskriminalitet skal med andre ord være både synlig og slagkraftig. Hvis risikoen for oppdagelse oppleves som lav, eller konsekvensene av etatenes reaksjonsmuligheter ikke oppleves avskrekkende, vil lovbrudd både gjennomføres og gjentas. I tabellen nedenfor ser vi at nesten 8 av 10 tilsyn er gjennomført med hovedhensikt å avdekke og kartlegge. Data er kun tilgjengelig fra og med september 2018, men de vil sannsynligvis gi en rimelig god pekepinn på året som helhet ettersom den operative innsatsen ikke har endret karakter i løpet av året.

Tabell 10. Nøkkeltall fra a-krimtilsyn

Aktivitet	Andel tilsyn	Reaksjons-prosent	Reaksjoner per tilsyn med reaksjon
Avdekke/kartlegge arbeidslivskriminalitet	77 %	43 %	2,5
Bekjempe arbeidslivskriminalitet	23 %	77 %	4,0
Sum / Snitt	100 %	51 %	3,0

Avdekking og kartleggingstilsynene har en lav ressursbruk, relativt få medfører reaksjoner fra Arbeidstilsynet, og det gis i snitt få reaksjoner. I tilsyn som har hensikt å bekjempe er dette motsatt. Færre tilsyn med større ressursbruk, og mer alvorlige funn.

Det er naturlig at et tilsyn med hensikt å avdekke og kartlegge er mindre omfattende enn tilsyn flest. Hensikten med tilsynet er ikke at Arbeidstilsynet skal skaffe en god oversikt over arbeidsmiljø og HMS i virksomheten, eller nødvendigvis følge opp avvik og mangler man blir oppmerksom på i tilsynet, med mindre det er snakk om alvorlige brudd og fare for liv og helse. Forebyggende tilsyn i virksomheten kan eventuelt gjennomføres på et senere tidspunkt.

I kontrollene hentes det inn informasjon fra arbeidstakere som man møter på stedet. Her registreres opplysninger om lønns- og arbeidsforhold, som danner grunnlag for videre oppfølging av saken og virksomheten. Aggregererte data fra disse registreringene kan gi verdifull innsikt i utviklingstrekk over tid. Totalt over flere år er det registrert mer enn 6000 personskjema fra felles kontroller.

Fokuset på informasjonsinnhenting medfører at det i avdekkingstilsynene kontrolleres færre forhold, og det gjøres taktiske vurderinger om eventuelt påviste brudd på regelverket skal følges opp med reaksjoner. Det er primært i tilfeller hvor det er mistanke kriminalitet, at reaksjoner benyttes, virksomheten kan ellers følges opp videre i en annen aktivitet på et senere tidspunkt. Dette bidrar til å gjøre tilsynene mer formåls effektive, og bidrar til at det er mulig å nå over flere arbeidsteder med de samme ressursene.

Fra og med høsten 2018 registrerer Arbeidstilsynet i alle tilsyn mot arbeidslivskriminalitet en vurdering av graden av mistanke om kriminelle forhold i saken. Med mistanke menes ikke bare forhold innenfor Arbeidstilsynets ansvarsområde, men også andre kriminalitetsformer som avdekkes av de samarbeidende etatene – så langt dette er kjent for Arbeidstilsynet på registreringstidspunktet. Hensikten med vurderingene er primært for oppfølging, analyse og videre planlegging. Tabellen nedenfor viser resultater fra disse vurderingene.

Tabell 11. A-krimvurdering i hhv tilsyn med avdeknings- og kartleggingsformål og etterretningsbaserte bekjempetilsyn

Aktivitet	Ikke A-krim	Ingen vurdering	A-krim
Avdekke/kartlegge arbeidslivskriminalitet	79 %	11 %	10 %
Bekjempe arbeidslivskriminalitet	45 %	25 %	30 %

Resultatene bekrefter at avdekkingstilsynene primært tjener hensikten synlighet og informasjonsinnhenting. Det er mer unntaksvis at kartleggingstilsyn avdekker kriminelle forhold eller kriminelle aktører direkte. Dette er heller ikke hovedhensikten.

Dersom hovedhensikten med tilsynet er målrettet innsats mot en spesifikk virksomhet eller aktør, registreres tilsynet under aktiviteten *Bekjempe arbeidslivskriminalitet*. Slike tilsyn vil nesten utelukkende være målrettet og planlagt, og det er på forhånd kjent hvilken virksomhet eller aktør det skal gjennomføres tilsyn med. Hensikten med tilsynet gjør det naturlig at det skal gjennomføres en mer omfattende kontroll, basert på en sjekkliste med flere obligatoriske kontrollpunkt. I tillegg skal inspektøren legge til de kontrollpunktene som måtte være nødvendig. Tilsynene forventes å være preget av en tøff reaksjonspraksis, som både skal rette opp i konkrete brudd på regelverket, men ikke minst bidra til å redusere muligheten til å drive kriminelt på kort sikt. Stansevedtak er eksempler på dette. Både kontroll og reaksjonsbruk i tilsynet skal derfor benyttes taktisk, og sees i sammenheng med virkemidler og sanksjonering fra de andre etatene. Hovedhensikten med Arbeidstilsynets tilsyn er å bidra til å forhindre kriminalitet, ikke nødvendigvis å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø på kort sikt.

Resultater

I 2018 er det gjennomført om lag 3200 tilsyn i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Det er gitt minst en reaksjon i seks av ti tilsyn, og det er gitt totalt 5300 reaksjoner. Dette er en økning fra 2017, hvor det ble det gjennomført 2300 tilsyn med 4500 reaksjoner.

Også i 2018 er det virksomheter i bygge- og anleggsnæringen som har vært høyest prioritert i a-kriminnsatsen. Dette er i tråd med situasjonsbeskrivelsene og Arbeidstilsynets eget risikobilde og kontrolletatens prioriteringer. Det er likevel viktig å understreke at det er de kriminelle aktørene som sådan man forsøker å avdekke og bekjempe, uavhengig av hvilke næringer disse til enhver tid måtte ha virksomheter registrert i. Det å endre næringstilhørighet for sine virksomheter skal ikke være et effektivt tiltak for å unndra seg kontroll.

Tabell 12. A-kriminnsatsen er rettet mot virksomheter i fire hovednæringer

Hovednæring for tilsynsobjekt	Andel tilsyn	Antall reaksjoner	Reaksjonsprosent
Bygge- og anleggsvirksomhet	55 %	2 277	55 %
Overnattings- og serveringsvirksomhet	12 %	1 015	77 %
Varehandel, reparasjon av motorvogner	11 %	999	76 %
Forretningsmessig tjenesteyting	8 %	290	47 %
Andre næringer totalt	14 %	733	59 %

Arbeidstilsynet deltar fullt ut i arbeidet ved a-krimsentrene som er etablert i Bergen, Bodø, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Trondheim og Tønsberg. Vi anslår at om lag to av tre tilsyn er gjennomført i regi av a-krimsentrene i 2018. Av tilsyn gjennomført utenfor a-krimsentere, er en hoveddel gjennomført som del av etablert tverretattlig samarbeid i henholdsvis Møre og Romsdal, Hedmark og Oppland og Østfold. A-krimtilsynene er i all hovedsak del av en felles innsats.

Tabell 13. A-krimtilsyn i og utenfor a-krimtilsyn (anslag)

	Andel a-krimtilsyn
På a-krimsentere	66 %
Utenfor a-krimsentere	34 %

En styrke ved a-krimsentrene er at det ikke bare er selve tilsynsgjennomføringen som er tverretattlig. Vel så viktig er etatens felles kunnskapsbygging og etterretning for å prioritere saker og aktører, og senere oppfølging av alvorlige funn i etatslinjene. Mens man i enkelttilsyn kan avdekke og hindre observerte kriminelle forhold, vil det være etatslinjene som disponerer reaksjonsmidler som i større grad kan legge straff og hindre aktørene i å begå nye kriminelle forhold.

Arbeidstilsynets viktigste reaksjonsmidler overfor virksomheten er pålegg om å følge gjeldene lov og regelverk, stans av arbeid ved overhengende fare for liv og helse, og overtredelsesgebyr eller anmeldelse ved alvorlige lovbrudd. Hvis pålegg ikke følges opp og innfris av virksomheten, kan Arbeidstilsynet følge opp med tvangsmulkt eller stans vedtak. Dette er med andre ord pressmidler og ikke selvstendige reaksjonsmidler.

Arbeidstilsynet benytter i all hovedsak pålegg om utbedringer i a-krimtilsynene. Over 80 prosent av reaksjonene våre er av denne typen. Arbeidstilsynets direkte bidrag i tilsynene er med andre ord knyttet til mindre forbedringer av arbeidsmiljøforhold i virksomheten.

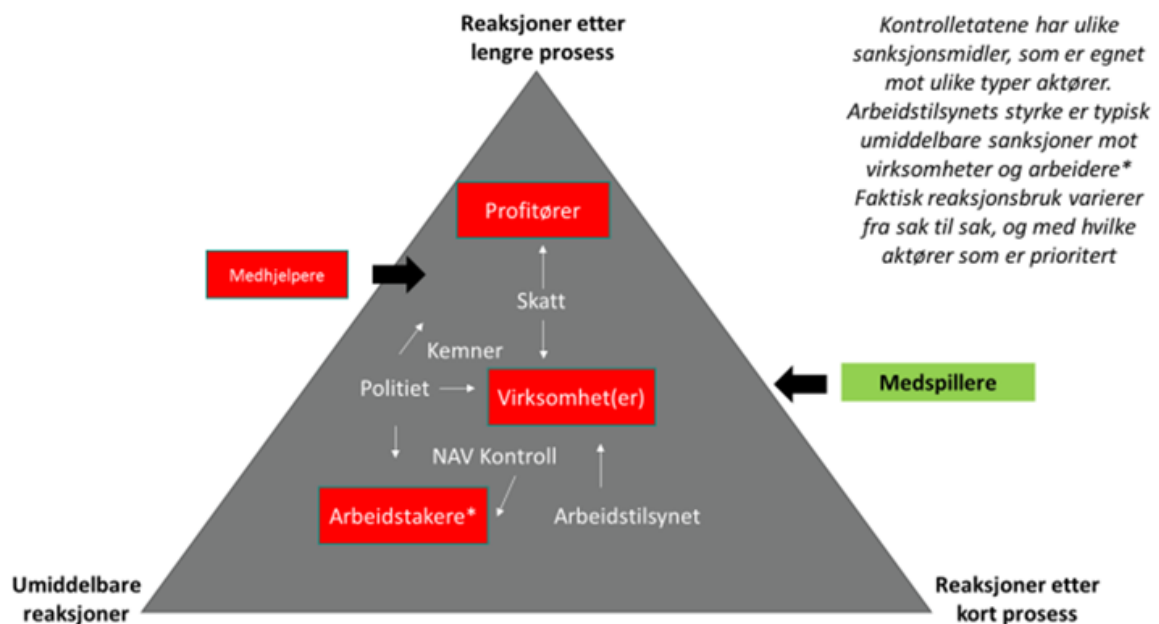
Tabell 14. Reaksjoner fra tilsyn med arbeidslivskriminalitet

Reaksjonsart	Andel reaksjoner
Pålegg	83 %
Krav om opplysninger med varsel om pressmidler	9 %
Stans ved overhengende fare	6 %
Overtredelsesgebyr	3 %
Totalsum	5 309

Etatens samlede reaksjonsmidler kan grupperes etter hvor raskt de kan benyttes, og hva slags aktører de kan benyttes ovenfor. Mens Arbeidstilsynet kan iverksette reaksjoner mot virksomheter umiddelbart på stedet etter en kort saksbehandlingsprosess, har andre etater hjemler som i større grad kan benyttes ovenfor personer, etter en kort eller lengre prosess. En anmeldelse og senere dom er eksempler på en sterk reaksjon, men som oftest vil trekke ut i tid. Arbeidstilsynets mulighet til å gi reaksjon til ulike typer aktører i et nettverk og en sak, er under illustrert i det vi kan kalle en sanksjonspyramide. Det

tverretatlige samarbeidet tufter på forventninger om at samordnet innsats og reaksjonsbruk mot flere relevante aktører i en sak, gir størst og mest langvarig effekt.

Figur 5. Sanksjonstriangelet



Felles og taktisk reaksjonsbruk fra kontrolletatenes side gir ikke alene et godt bilde av funn fra a-kriminnsatsen. For Arbeidstilsynet har det vært viktig å få mye og god informasjon fra a-krimtilsynene. Dette kan styrke både oversikten over pågående saker, generell rapportering og analyse, og ikke minst fremtidig planlegging og prioritering. I 2018 er det gjort grep for å legge fagsystemene for tilsyn bedre til rette for a-krimtilsynenes unike innretning. Dette er kort omtalt i kapittel 3.3.

Nedenfor viser vi funn knyttet til ulike kriminalitetsområder, trusselaktører og tverretatlig oppfølging av saker. Datagrunnlaget gjelder for saker hvor Arbeidstilsynet er deltaker, og er basert på Arbeidstilsynets vurdering. Det er basert på gjennomførte kontroller høsten 2018, men vurderes å være en god indikator på 2018 som helhet. Det er likevel ikke mulig å fastslå det med sikkerhet. Arbeidstilsynets registreringer er et uttrykk for etatens beste skjønn på registreringstidspunktet.

I tabellen under ser vi en oversikt over hvilke mistenkte lovbruddsområder det arbeides med i saker hvor det er mistanke om arbeidslivskriminalitet. Funnene er fordelt på hvilken type tilsyn som er gjennomført, enten med hensikt å avdekke / kartlegge eller bekjempe som beskrevet ovenfor. Kodeverket i tabellen er bearbeidet fra NTAES sitt arbeid med å kartlegge kontrolletatenes tilgjengelige sanksjons- og reaksjonsmidler.

Tabell 15. Mistenkte lovbruddsområder i saker med mistanke om a-krim (flere valg mulig)

Mistenkt lovbruddsområde	Avdekke / Kartlegge	Bekjempe
Skatteunndragelse	58 %	77 %
Lønns- og arbeidsvilkår	44 %	61 %
Misbruk av trygdeytelser	16 %	23 %
Annet	0 %	19 %
Ulovlig næringsdrift	16 %	16 %
Ulovlig opphold og arbeid	4 %	16 %
ID-problematikk	7 %	13 %
Tollovertredelse	0 %	10 %

Mistanke om skatteunndragelse og brudd på lønns- og arbeidsvilkår er i særklasse de lovbruddsområdene det oftest er mistanke om i sakene hvor Arbeidstilsynet deltar. Bekjempetilsynene som i stor grad gjennomføres basert på forarbeid og konkret mistanke, viser både høyere andel funn og større bredde i funnene. Resultatene er på den ene siden i tråd med det underliggende kunnskapsunderlaget og Arbeidstilsynets eget risikobilde, som peker på svart arbeid, skatteunndragelse,

samt arbeidsmiljø og hms som de største arbeidslivskriminalitetsproblemene. Samtidig reflekterer selvsagt også funnene kontrollatens innretning i tilsynet og hvem det er som deltar på kontrollen. Kontrollen spisses mot de antatt største problemene, og funnene er et uttrykk for dette.

Kontrollatene har samlet en målsetting om at kriminelle aktører og nettverk skal prioriteres. Arbeidstilsynet registrerer vurderinger av hvilke typer aktører man står overfor i a-krimsakene. I tilsyn med formål å avdekke og kartlegge er det enkeltstående aktører som en den største gruppen trusselaktør. Som nevnt har disse en langt lavere andel med mistanke om arbeidslivskriminalitet enn i de etterretningsbaserte tilsynene med hensikt å bekjempe. I disse sakene er det et langt større innslag av kriminelle aktører og nettverk, og større innslag av også arbeidstakere som bevisst medvirker til kriminelle forhold, samt tilretteleggere av ulik art. Resultatene indikerer at etterretnings- og kunnskapsbasert innsats er nødvendig for å iverksette tiltak mot kriminelle aktører og nettverk, og at det er mulig å gjøre dette. Over tid er det naturlig å forvente at en styrking av etterretningsarbeidet i a-krimsentrene blant annet gir seg utslag i høyere andel tilsyn mot de prioriterte trusselaktørene.

Tabell 16. Type trusselaktører i a-krim saker

Trusselaktører	Avdekke / Kartlegge	Bekjempe
Kriminelle aktører og nettverk	29 %	48 %
Enkeltstående aktører	56 %	42 %
Arbeidstakere som bevisst medvirker	9 %	29 %
Tilretteleggere	11 %	16 %

For Arbeidstilsynet er det nødvendig og interessant å ha oversikt over den videre oppfølging av et sakskompleks etter at en tilsynssak avsluttes. En tverretattlig a-krim sak kan bestå av flere tilsyn fra Arbeidstilsynet, samt kontroller, observasjoner og linjeoppfølging i andre etater.

Tabell 17. Etater som følger opp a-krim saker videre (flere valg mulig)

Etater	Avdekke/kartlegge	Bekjempe
Skatt	36 %	81 %
Arbeidstilsynet	36 %	45 %
Kemner	27 %	42 %
Politi	11 %	32 %
NAV	16 %	26 %
Andre	7 %	23 %
Ingen	11 %	0%

I sakene er det mest vanlig at Skatteetaten, Kemner og Arbeidstilsynet selv følger opp sakene utover Arbeidstilsynets tilsyn. De etterretningsbaserte tilsynene følges som forventet opp i langt større grad enn kartleggingstilsynene. Resultatene er en god indikasjon på at intensjonen bak det tverretattlige samarbeidet fungerer, nemlig at kontrollatene skal følge opp a-krim saker i fellesskap med egne sanksjons- og reaksjonsmidler, hvor det er nødvendig. Resultatene viser samtidig at for å skaffe et godt overblikk over en sak, er det nødvendig å ha et mer helhetlig registerings- og rapporteringssystem enn hva som er tilgjengelig i dag.

Funn og effekter

Bevisste lovbrudd på arbeidsmiljø-, allmenngjøring- og HMS-regelverket er dessverre et sentralt aspekt ved arbeidslivskriminaliteten, men bruddene er bare en del av et større bilde. For eksempel resulterer differansen mellom lovlig og utbetalt lønn, i kriminell profitt. Kostnaden betales av seriøse virksomheter som opplever vanskelige konkurransevilkår, og i verste fall selv blir fristet eller ser seg nødt til å ta snarveier eller drive kriminelt for å overleve. En slik svekkelse av arbeidsmiljøtilstanden i større segmenter, bransjer eller områder har godt dokumenterte samfunnsmessige kostnader. Dermed kan Arbeidstilsynet – gjennom å sikre at en virksomhet har arbeidstakere som har lovlige lønns- og arbeidsbetingelser – redusere handlingsrommet og profittpotensialet for arbeidslivskriminalitet.

Tilsynene mot arbeidslivskriminalitet har som hovedformål å avdekke og stanse kriminell virksomhet og kriminelle aktører. Målet er dermed ikke nødvendigvis å forbedre arbeidsmiljøet i virksomheten som

sådan. Hvis vi ser behov for rene arbeidsmiljøtilsyn, følger vi heller opp virksomheten med nye risikobaserte tilsyn.

Arbeidstilsynet kontrollerer likevel grunnleggende krav til arbeidsmiljø og HMS i a-krimtilsynene. Av tabellen nedenfor viser hovedfunnene fra de mest kontrollerte forholdene. Av helt grunnleggende elementer avdekker ofte mangler ved arbeidstid, arbeidsavtaler, og avvik knyttet til allmenngjort lønn og utgiftsdekning for kost og losji. De kontrollerte virksomhetene mangler ett eller flere HMS-kort på byggeplasser i vel fire av ti tilsyn. Dette er til dels grunnleggende formalkrav, men bevisste lovbrudd på disse kan være gode indikatorer på mer alvorlige mangler knyttet til arbeidsmiljø og sikkerhet, og brudd på andre etaters regelverk.

Tabell 18. Kontrollerte forhold og andel brudd (alle a-krimtilsyn)

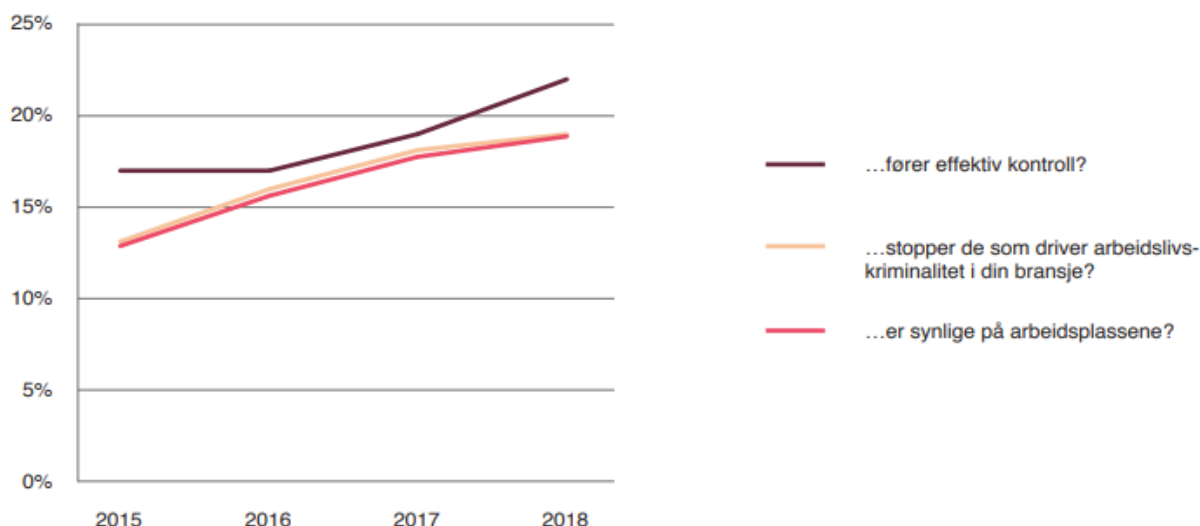
Kontrollpunkt	2016	2017	2018
Arbeidstid - utarbeide arbeidsplan	61 %	55 %	51 %
Arbeidsavtale - innhold	50 %	46 %	42 %
Bygge- og anleggsplasser - HMS-kort	52 %	52 %	37 %
Arbeidstid - godtgjørelse for overtid	45 %	47 %	34 %
Arbeidstid - oversikt/registrering	30 %	34 %	27 %
Allmenngjøring bygg - utgiftsdekning reise, kost og losji	45 %	32 %	23 %
Byggeplasser - allmenngjort lønn	29 %	32 %	19 %
Arbeidsavtale - utkast til skriftlig arbeidsavtale	24 %	24 %	15 %
Informasjon og opplæring - for å ivareta sikkerheten	17 %	16 %	13 %
Personlig verneutstyr - tilgang på personlig verneutstyr	8 %	8 %	6 %

Funnene er uten unntak en forbedring sammenliknet med 2016 og 2017, og endringene er til dels store. Det er for tidlig å fastslå om dette er en trend, eller om det er tilfeldigheter knyttet til kontrollaktiviteten eller aktørene som er kontrollert. Vi kan likevel slå fast at funnene i 2018 gjennomgående er de minst alvorlige i treårsperioden.

Avdekkingstilsynene skal kartlegge og innhente informasjon I tillegg har avdekkingstilsynene en verdi ved at vi er synlige og lettere kan oppdage kriminell virksomhet. Skattedirektoratet (SKD) gjennomfører årlig en undersøkelse i byggebransjen som kartlegger virksomhetenes syn på de samarbeidene etatenes synlighet og kontrollinnsats. I undersøkelsen er virksomheter bedt om å vurdere kontrollstatens synlighet på arbeidsplassene og effekten av kontrollinnsatsen.

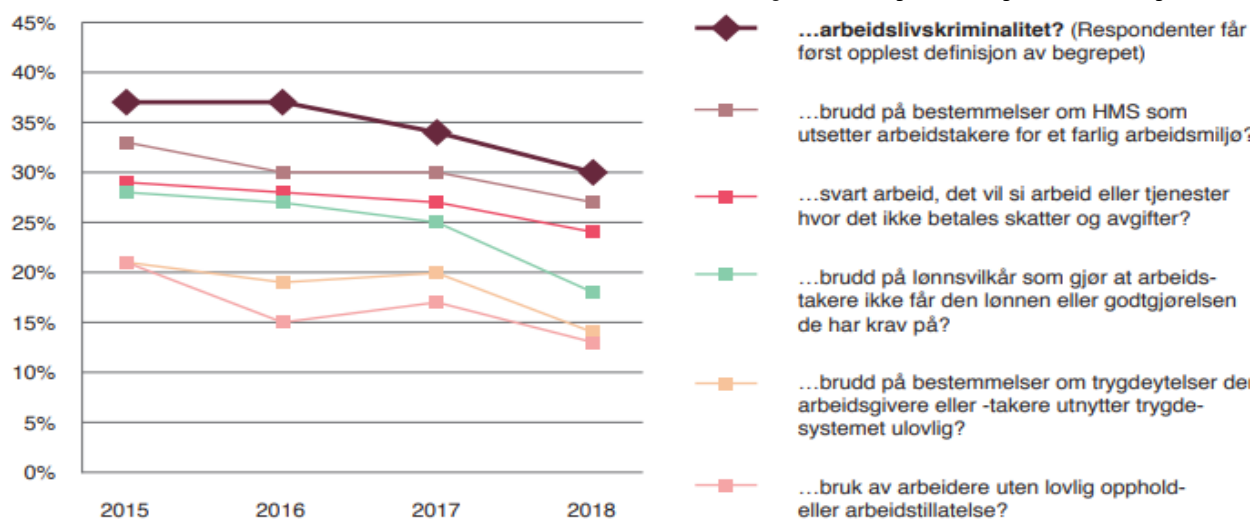
Resultatene viser en positiv utvikling år for år, men riktignok fra et relativt lavt startpunkt. I perioden 2015 til 2018 har andelen som mener kontrollstatene er synlige på arbeidsplassene, økt med 5 prosentpoeng (figur 5). Dette kan synes beskjedent, men økningen er altså på over 30 prosent. Undersøkelsen viser tilsvarende økning for spørsmålene om kontrollstatene fører en effektiv kontroll, og om innsatsen bidrar til å stoppe kriminelle som driver i byggebransjen. Som SKD selv påpeker, er det vanskelig å vurdere hvilket nivå disse indikatorene bør ligge på. En målrettet innsats bør innebære at seriøse aktører over tid blir lite berørt av innsatsen.

Figur 6: Virksomheters syn på kontrolletatenes synlighet og effekt (bygg og anlegg, andel som svarer "i stor grad" eller "i svært stor grad"³⁷)



I figuren nedenfor gjengis byggevirksomheters syn på om arbeidslivskriminalitet eller ulike former for lovbrudd er vanlig eller svært vanlig i byggebransjen. Undersøkelsen gjennomføres på oppdrag fra Skattedirektoratet. Både for arbeidslivskriminalitet generelt, og for samtlige av de ulike regelbruddene, har det vært en tydelig nedgang fra 2015 til 2018. For eksempel ser vi en nedgang på om lag 20 prosent i respondenter som mener arbeidslivskriminalitet er et vanlig eller svært vanlig innslag i bransjen. Av de enkelte regelbruddene er det HMS og arbeidsmiljø, altså Arbeidstilsynets ansvarsområde, som skårer høyest og ansees som det mest utbredte problemet. Også her er det likevel en tydelig nedadgående tendens, og en 20 prosents nedgang i fireårsperioden.

Figur 7: «Det er ganske vanlig eller svært vanlig med...»³⁷



Bakgrunnsanalysene til Skatteetaten viser at de observerte endringene er statistisk signifikant for alle typer regelbrudd. Dette innebærer at det er svært lite sannsynlig at de observerte endringene har oppstått tilfeldig, og at de er gyldige for alle virksomheter i bransjen og ikke bare de som har svart på undersøkelsen. På den annen side kan det hevdes at det er en for stor andel som fortsatt mener at arbeidslivskriminalitet er vanlig i sin bransje.

Internasjonalt samarbeid

Internasjonalt samarbeid kan bidra både til en mer effektiv bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, men også til å forebygge utnyttelse og kriminalitet gjennom forebyggende tiltak i land med stor eksport av arbeidskraft til Norge. Arbeidstilsynet har gjennomført en rekke aktiviteter i 2018 i tråd med føringene om internasjonalt samarbeid i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Generelt opplever vi en stor interesse for Norges innsats mot arbeidslivskriminalitet fra en rekke myndigheter i europeiske land,

mange ønsker å lære fra oss og interessen for samarbeid over landegrensene er økende. Videre er mulighetene for samarbeid med andre land blitt bedre kjent for våre regioner, og ulikt bilateralt samarbeid er økende.

Arbeidstilsynet har fulgt opp inngåtte bilaterale avtaler med arbeidstilsynene i Bulgaria, Litauen og Polen. I tillegg har vi i 2018 inngått samarbeidsavtale med Romania og Estland og innledet arbeidet med tilsvarende avtale med Latvia. Avtalene gir grunnlag for samarbeid om tilsynssaker, deling av god praksis og gjennomføring av informasjonstiltak overfor virksomheter og arbeidstakere fra disse landene. Det er utarbeidet prosjektavtaler finansiert med EØS-midler, oppstart for avtalene er tentativt januar 2019.

Arbeidstilsynet har utvekslet inspektører med flere av landene og etaten har mottatt besøk fra landene. Samarbeidet har gitt gjensidig utbytte i form av økt kunnskap om tilsynsmetodikk, lovverk og arbeidslivskultur. Det er gjennomført samtidige og koordinerte tilsyn med flere av landene. I 2017 opprettet Arbeidstilsynet «IMI-kontakter», IMI (Internal Market Information System) er et administrativt verktøy som letter informasjonsinnhenting og -deling mellom landene. Våre regioner har de siste årene tredoblet bruken av IMI i arbeidet med tilsynssaker hvor det er snakk om utsendte arbeidstakere fra EU-land, noe som bidrar til å bedre kunnskapsgrunnlaget for sakene. I 2018 har også a-krimsentrene i større grad tatt i bruk IMI som en del av Arbeidstilsynets bidrag til informasjonsinnhenting.

Det er gjennomførte et felles EU-finansiert prosjekt sammen med de andre nordiske landene for å etablere et godt nordisk samarbeid i arbeidet mot sosial dumping/undeclared work/a-krim. Prosjektet innebar utveksling av inspektører, gjennomføring av nærmere 60 felles tilsyn, kartlegging og utvikling av godt informasjonsmateriell og etablering av indikatorer for godt arbeid mot svart arbeid (udw). Prosjektet ble godt mottatt av EU og vi har nå mottatt EU-midler for et nytt prosjekt som starter opp i 2019. I det nye prosjektet vil også Latvia og Estland delta.

Arbeidstilsynet er representert i EU-plattformen mot svart arbeid. Plattformen er en arena for å dele praksis og for å knytte kontakter mellom etater og land. Norge har deltatt med representanter i flere aktiviteter og samlinger, med deltakere fra Arbeidstilsynet, Skatt og Kemneren. Informasjon fra plattformen blir videreformidlet til relevante etater i Norge, det er etablert en gruppe med arbeidslivets parter som også mottar informasjon og som inviteres til å gi faglige innspill til de som deltar fra myndighetene i plattformens aktiviteter. Vår vurdering er at deltakelse i plattformen gir oss tilgang på relevant kunnskap, det er en god arena for å knytte kontakter og det er interesse fra andre land for å få vite mer om Norges organisering av myndighetssamarbeid.

3.2.3 Vurdering av styringsparametere

Arbeidstilsynets innsats mot arbeidslivskriminalitet har i 2018 vært innrette mot:

- et redusert handlingsrom for kriminelle
- utenlandske arbeidstakere skal ha lovlige lønns- og arbeidsbetingelser

Arbeidstilsynet har i 2018 prioritert innsatsen mot arbeidslivskriminalitet høyt. Tverretatlige tilsyn, analyse og etterretning og internasjonalt samarbeid har vært de viktigste virkemidlene.

Sammenliknet med tidligere år øker ressursbruken knyttet til nettopp analyse, kunnskapsbygging og etterretning. Flere tiltak implementeres i 2019 for å styrke dette ytterligere. Arbeidstilsynet vurderer at dette er en riktig og nødvendig prioritering, og et svar på tidligere funn om at arbeidslivskriminaliteten blir stadig vanskeligere å avdekke. Veiledning og informasjon om plikter og rettigheter ivaretas i stor grad av Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) eller av Arbeidstilsynets svartjeneste. Imidlertid vil enhver kontroll i virksomheter hvor utenlandske arbeidstakere har arbeid, kunne bidra til at arbeidsforholdene til de utenlandske arbeidstakerne bedres, og sånn sett også bidra til å ivareta rettighetene og pliktene til de utenlandske arbeidstakerne. De fleste av kontrollene gjennomføres på arbeidsplasser med mange utenlandske arbeidstakere. Over

halvparten av personene som er kartlagt i kontroller hvor Arbeidstilsynet har deltatt, er utenlandske arbeidstakere

Det eksisterende kunnskapsunderlaget for arbeidslivskriminalitet indikerer at problemet er alvorlig, men viser tegn på utflating eller reduksjon i omfang. Som annen kriminalitet, er arbeidslivskriminalitet et skjult fenomen som er vanskelig å analysere omfanget på, og vi minner om den usikkerheten som tross alt er knyttet til slike vurderinger. En ny situasjonsbeskrivelse er under arbeid ved NTAES. Den vil sannsynligvis bidra med økt innsikt på feltet.

De kildene som er tilgjengelig for Arbeidstilsynet, indikerer også at innsatsen virker. Resultatene viser at Arbeidstilsynet og kontrolletatene har en aktiv kontrollvirksomhet, det hentes inn verdifull informasjon og opplysninger til bruk i videre analyse og prioritering, og det avdekkes kriminalitet og kriminelle aktører. Skatteetatens undersøkelser i byggebransjen om synlighet og grad av effektiv kontroll fra kontrolletatenes side, viser en positiv utvikling over tid. Byggebransjen er prioritert høyst i innsatsen så langt. Det er der vi vurderer at problemet er størst, og dermed også der det er viktigst å oppnå effekt.

Den beste tilgjengelige kunnskapen indikerer med andre ord at kontrolletatenes innsats i økende grad er synlig og formåls effektiv. Samtidig indikerer den også at det er potensial for fortsatt forbedring. Videre viser Arbeidstilsynets egne funn fra tilsyn lavere alvorlighetsgrad enn tidligere. Tilsynsresultater er ikke representative for en tilstand på samme måte som surveyundersøkelser, men det er likevel interessant at Arbeidstilsynet i møte med virksomhetene og arbeidstakerne registrerer færre brudd på regelverket enn tidligere år. Det er spesielt interessant og positivt at de tilgjengelige kildene viser samme positive tendens og utvikling.

På operativt nivå rapporterer a-krimsentrene likevel om godt tilfang på saker, og en bevisst dreining mot nettverk og bakmenn. En eventuell utflating av arbeidslivskriminalitet som fenomen vil kun i mindre grad påvirke rapporteringen fra det operative arbeidet, ikke minst dersom vi lykkes med en spisset kontrollinnsats.

Det er derfor viktig med fortsatt høy aktivitet for å følge aktører og nettverk over tid. Det er til en viss grad en målkonflikt mellom en spisset etterretningsbasert innsats på den ene siden og vektlegging av synlighet ute på arbeidsplassene på den andre siden.

Arbeidslivskriminalitet er et internasjonalt problem. I Norge er utenlandske arbeidstakere, aktører og virksomheter både en risikoutsatt gruppe og mulige trusselaktører. Gjennom samarbeid med andre lands myndigheter kan Arbeidstilsynet forbygge arbeidslivskriminalitet gjennom kunnskapsformidling og veiledning til arbeidstakere som ønsker å arbeide i Norge. Gjennom informasjonsutveksling og felles eller koordinerte tilsyn kan det føres en mer effektiv kontroll med trusselaktører på tvers av landegrensene. Arbeidstilsynet har stor tro på at en videre utvikling av det internasjonale samarbeidet er både viktig og nødvendig, og vil følge opp de inngåtte forpliktelsene på området og styrke det operative samarbeidet videre. Arbeidstilsynet har deltatt i en nordisk samarbeidsgruppe som har vurdert muligheten for felles resultat- og effektindikatorer på området for de nordiske arbeidstilsynene. Dette arbeidet vil fortsette i 2019.

Til tross for positive utviklingstrekk er det fremdeles grunn til å stille spørsmål ved i hvilken grad aktører som bevisst bryter regelverket på arbeidsmiljøområdet, virkelig har intensjoner om å innrette fremtidig aktivitet på lovlig måte. Det er derfor grunn til å være nøktern når en vurderer effekt av kontrollinnsatsen før dette er bedre belyst og dokumentert. Det er ennå liten kunnskap om i hvilken grad kriminelle aktører i arbeidslivet varig endrer sin kriminelle adferd, om deres handlingsrom er varig redusert, eller om de oppsøker annen kriminalitet eller flytter sin aktivitet til andre steder.

3.3 Mål: Det skal være høy kvalitet på kunnskap om arbeidsmiljø, arbeidsforhold, arbeidshelse og sikkerhet

Arbeidstilsynet har i 2018 fortsatt arbeidet med videreutvikling av etatens risikobasering for å øke treffsikkerheten i vårt utadrettede arbeid. Den nye faktaboka som kom i 2018 ligger til grunn for et pågående samarbeid mellom STAMI og Arbeidstilsynet for å oppdatere risikobilde over de alvorligste og mest omfangsrike arbeidsmiljøproblemene i arbeidslivet. Oppdatert risikobilde har en varighet på tre år og vil danne utgangspunkt for Arbeidstilsynets valg av risikobasert innsats i perioden fra 2020. Oppdatert risikobilde vil også diskuteres med partene i rådet for Arbeidstilsynet som en del av prosessen.

Arbeidstilsynets egne data og erfaringer skal supplere annen fakta i arbeidet med risikobasering og formidles til omverden for å bidra til økt kunnskap om risikoforhold og hva som er viktig å forebygge. I 2018 har vi etablert en tydeligere systematikk i måten å lage slike oppsummeringer på, noe som innebærer fremstilling av etatens tilsynsstatistikk på en lik måte, gjennomføring av kvantitative spørreundersøkelser til inspektørene samt strukturerte, kvalitative tilbakemeldinger på inspektørenes erfaringer fra tilsynene. Hensikten er å få konkretisert og utdypet inspektørenes erfaringer fra tilsyn og bakgrunnen for eventuell reaksjonsbruk, slik at de funn og anbefalinger vi gir til videre arbeid blir så konkret og tydelig som mulig.

I 2018 har vi laget flere kunnskapsoppsummeringer. Sammen med STAMI har vi fulgt opp forpliktelsen i chartersamarbeidet, som nå har endret navn til Samarbeid for Sikkerhet - bygg og anlegg, om å lage en årlig rapport om utviklingen i helseproblemer og ulykker i bygg og anlegg. Rapporten er den fjerde i rekken. På bakgrunn av Arbeidstilsynets aktivitet mot eksponering for brannrøyk i brann og feiervesen har vi oppsummert funn, resultater og anbefalinger for videre forbedringsarbeid. Rapporten er sendt til alle kommuner og er presentert på en konferanse for brannsjefer. Vi har også deltatt i et forprosjekt ledet av SINTEF som har etablert ny kunnskap og nye metoder for testing av inntrenging av helseskadelige sot- og røykpartikler i brannbekledning, samt gitt grunnlag for utvikling av ny brannbekledning med bedre beskyttelse mot partikkelinntrenging. Prosjektet ønskes videreført i samarbeid med det nye forskningssenteret for brann i Trondheim, og både STAMI og Arbeidstilsynet anbefaler en videreføring. Vi har oppsummert funn og resultater fra tilsyn og veiledning med tema forebygging av vold og trusler i kommunale helse og sosialtjenester, og igangsatt et arbeid med oppsummering av ytterligere fem tilsyns- og veiledningsaktiviteter som vil bli publisert våren 2019. Dette er eksempler på kunnskapsformidling til næringer og virksomheter som bidrar til økt kunnskap om risikoforhold og hva som er viktig å forebygge.

Prediksjonsindeksen

Arbeidstilsynet utarbeidet i 2017 en prediksjonsindeks som ved hjelp av maskinlæringsteknologi deler virksomhetene inn i fire risikogrupper basert på en beregnet sannsynlighet for å avdekke mange eller alvorlige brudd på arbeidsmiljøregelverket.³⁸ Prediksjonsindeksen er primært et støtteverktøy for prioritering av virksomheter for tilsyn.

I tabellen nedenfor fremgår tre nøkkeltall fra gjennomførte tilsyn i 2018, fordelt på hvilken risikogruppe virksomhetene tilhørte. Virksomheter i risikogruppe 1 har lavest beregnet sannsynlighet for brudd på regelverket, mens virksomheter i gruppe 4 har høyest sannsynlighet.

Tabell 19. Resultater fra tilsyn i virksomheter i de fire risikogruppene (2018)

Risikogruppe	Andel tilsyn med reaksjon	Andel brudd	Reaksjoner pr tilsyn med reaksjon
1	49 %	18 %	2,47
2	63 %	26 %	2,85
3	72 %	36 %	3,20
4	78 %	44 %	3,63
Gjennomsnitt	63 %	30 %	2,91

Resultatene viser at Arbeidstilsynet faktisk avdekker og retter opp i flere arbeidsmiljøproblemer ved tilsyn i virksomheter i høyere risikogrupper enn i de lavere risikogruppene. Resultatene indikerer med andre ord at indeksen bidrar til å styrke det risikobaserte tilsynet. Arbeidstilsynet arbeider aktivt med utvidelse av indeksen med nye datakilder og utprøving på nye bruksområder enn tilsynsplanlegging. Erfaringer med utarbeidelsen av indeksen er delt med andre tilsynsetater nasjonalt og internasjonalt.

Forskningsprosjekt om effekt av tilsyn, veiledning og kunnskapsformidling

Arbeidstilsynet har de siste årene hatt et stadig sterkere fokus på å utvikle kunnskap om effekt av ulike virkemiddelbruk. I samarbeid med STAMI har vi i 2018 etablert et forskningsprosjekt for å fremskaffe bedre kunnskap om sammenhengen mellom endringer i etterlevelse av lovkrav, eksponering i arbeidsmiljøet og helseutfall, og i hvilken grad tilsyn og veiledning påvirker disse tre effektområdene. Prosjektet har planlagt aktivitetene i 2018, mens gjennomføringen vil skje i 2019-2020. Et utvalg virksomheter er plassert tilfeldig i fire ulike grupper, hvor en gruppe får tilsyn, to grupper får ulike former for veiledning, og den siste gruppen er en kontrollgruppe. Ansatte i alle virksomheter i utvalget vil bli bedt om å fylle ut et spørreskjema som kartlegger arbeidsmiljø og helse før og etter at tilsyn og veiledning gjennomføres. I tillegg vil lederne av virksomhetene bli bedt om å gi tilbakemelding på ulike sider ved gjennomføring av tilsynet eller veiledningen, som en prosesskartlegging. Dette kan gi viktig supplerende kunnskap om resultatene. Alle grupper får effekttilsyn 14 måneder etter gjennomføring av første tilsyn eller veiledning, for å kartlegge etterlevelse av lovkravene det er ført tilsyn med eller veiledet om. Kunnskapen fra dette prosjektet vil danne et viktig grunnlag for videreutvikling av tilsynsmetoder, arbeidsprosesser og prioriteringer, og samtidig gi økt forståelse for hva som gir ønsket effekt.

Brukerundersøkelsene som kilde til kunnskap

Fra januar 2018 har brukerundersøkelse vært etablert som en fast del av de fleste meldte tilsyn. Formålet med brukerundersøkelsen er å gi et grunnlag for læring og forbedring, samt at den er et underlag for å kunne vurdere effekt av tilsyn. Undersøkelsen retter seg mot både representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, da alle som deltar på tilsynsgjennomføringen får tilbud om å gi sine tilbakemeldinger. Undersøkelsen gjennomføres av Arbeidstilsynet selv ved at spørsmål sendes ut elektronisk en viss periode etter at tilsynsrapporten er sendt. Alle svar behandles anonymt. Totalt svarer 54 prosent av de som inviteres til å delta i undersøkelsen, og disse representerer 70 prosent av virksomhetene. Etter vår vurdering er svarprosenten relativt høy, noe som både reduserer mulighetene for skjeve tolkninger på grunn av et skjevt utvalg og underbygger at respondentene har tillit til undersøkelsen.

Selv om utvalget synes å være representativt kan vi ikke være sikre på at svarene gir et riktig bilde på hvordan virkeligheten er. Respondentene kan bare svare ut fra hvordan de opplever virkeligheten. Det er heller ikke uvanlig at svarene gir et mer positivt bilde enn det som er realiteten, fordi de ubevisst ønsker å fremstå som gode eller fordi de ikke stoler på at undersøkelsen er anonym. Dette er en generell utfordring når det gjelder spørreundersøkelser. Det er imidlertid ingenting som skulle tilsi at respondentene ikke har tillit til undersøkelsen. Vi får like mange svar fra de som har fått pålegg eller andre reaksjoner som de som ikke har fått det, og alle grupper bruker muligheten til å utdype responsen sin gjennom åpne kommentarfelt. Alt tyder på at brukerundersøkelsen gir et forholdsvis riktig bilde på hvordan de meldte tilsynene oppleves og hva virksomhetene får ut av tilsynene utover den direkte kontrollen.

Resultatene fra undersøkelsen viser at tilsynene i stor grad oppleves som hensiktsmessige, relevante og kan være et godt grunnlag for forbedringer i virksomheten. Virksomhetene uttrykker også at tilsynene i stor grad har gitt økt forståelse for behovet for oppmerksomhet på arbeidsmiljøet og kunnskap om hvordan de kan oppnå et godt arbeidsmiljø. Resultatene tyder også på at tilsynene fører til at det gjennomføres tiltak for å forbedre arbeidsmiljøet i virksomhetene, både for virksomhetene som har fått pålegg men også for de som ikke har fått det. Resultatene viser at Arbeidstilsynet klarer å ta i bruk tilsynet som en god arena for både kunnskapsformidling og veiledning. Etter hvert som brukerundersøkelsen har dekket flere perioder, og per 2018 de fleste av aktivitetene som inkluderer

meldte tilsyn, har Arbeidstilsynet et godt verktøy for å se på tilsynsinnsatsen over tid og sammenligne aktiviteter med hverandre.

Økt informasjonsinnhenting fra tilsynene mot arbeidslivskriminalitet

Arbeidstilsynet har i 2018 utviklet støtte for økt datafangst fra tilsynene mot arbeidslivskriminalitet. I tilsyn mot arbeidslivskriminalitet er det i 2018 innført en rekke obligatoriske registreringsfelt:

- Type tilsyn: Avdekke / Kartlegge eller Bekjempe
- A-krimssenter
- A-krimvurdering
- Mistenkt lovbruddsområde
- Type trusselaktør
- Hvilke etater følger opp saken

Den økte datafangsten fra egne tilsyn legger bedre til rette for kunnskapsbygging, rapportering og fremtidig planlegging. Eksempler på datamaterialet som nå er tilgjengelig er inkludert i kapittel 3.2 i denne årsrapporten. I tillegg til økt datafangst fra egne tilsyn arbeides det med å importere informasjon og data fra egne saker fra den tverretatlige IKT-systemet som benyttes av a-krimssentrene.

Arbeidstilsynet deltar også aktivt i samarbeidet med Nasjonalt tverretatlig analyse og etterretningssenter om utvikling av en ny situasjonsbeskrivelse av A-krim.

3.4 Mål: Arbeidsmiljøregelverket skal bidra til at målene for helse, miljø og sikkerhet nås

Arbeidstilsynet bidrar til å utvikle arbeidsmiljøregelverket og legger premisser for arbeidsmiljøstandarden. Arbeidstilsynet benytter kunnskap og dokumentasjon som grunnlag for å utvikle regelverket i samsvar med den teknologiske og sosiale utviklingen i samfunnet. Konkret innebærer dette at ny kunnskap om årsakssammenhenger som leder til sykdom og skade initierer regelverksinitiativ. Klagesaksbehandling gir også gode innspill til å avdekke svakheter i dagens regulering. I tillegg mottas innspill fra Arbeidstilsynets regioner, næringsaktiviteter, partene og andre som belyser forbedringspotensialer. Arbeidstilsynet bidrar offensivt i regelverksutviklingen, både ved innspill til Arbeids- og sosialdepartementet med forslag til lovendringer innenfor arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven i tillegg til selvstendig utvikling av forskriftene under arbeidsmiljøloven. Målet er å utvikle gode verktøy både for det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet i den enkelte virksomhet, og som også er målrettet for å i større grad å avdekke og bekjempe a-krim.

Arbeidstilsynet har i inneværende år utarbeidet mange forslag til endringer i arbeidsmiljøforskriftene, blant annet er det foretatt endringer av forskrift om utførelse av arbeid kapittel 12 Kontroll og vedlikehold av arbeidsutstyr og anlegg for å tydeliggjøre kravene til kontroll og vedlikehold av arbeidsutstyr og anlegg, og gjøre regelverket mer brukervennlig. Det er også gjort endringer i forskrift om utførelse av arbeid for å gjøre inndelingen av opplæringsbestemmelsene ved montering, demontering, endring og kontroll av stillas mer hensiktsmessig, tydelig og brukervennlig.

For å redusere eksponering av farlige kjemikalier og stoffer er det gjort endringer i grenseverdier for 31 stoffer i tråd med Rådskdirektiv 2017/164/EU.

Arbeidstilsynet har i 2018 hatt stort fokus på forbedring av regelverket innenfor dykking. Dykking er forbundet med høy risiko for sykdom og ulykker sammenlignet med arbeidslivet ellers. I parallell med styrking av regelverket innenfor dykking som reguleres av arbeidsmiljøloven har det også pågått et utredningsarbeid sammen med Sjøfartsdirektoratet for å sikre tilsvarende sikkerhetsnivå uavhengig av om de som er involvert i en dykkeoperasjon omfattes av henholdsvis arbeidsmiljøloven eller sjøfartslovgivningen. Det er behov for et sikkert og forutsigbart regelverk med et tydelig grensesnitt mellom arbeidsmiljølovens regelverk og sjøfartsregelverket. Hensikten er å sikre at alle arbeidstakere

som dykker favnes av samme sikkerhetsnivå, uavhengig av hva det dykkes fra. Et høringsnotat er under utarbeidelse.

Innenfor Arbeidstilsynets myndighetsområde er det foreslått omfattende endringer. For krav om etterutdanning og investeringer er det foreslått noe utsatt iverksettelse for å gi virksomhetene tid til å tilpasse seg de nye kravene. De mest sentrale endringene er at det vil innføres en hovedregel om at tilførsel av pustegass skal skje med overflateforsynt pustegass. Det vil også stilles krav om økt minimumsbemanning, fra tre til fire. Det vil også stilles nye krav om særskilt sikkerhetsopplæring for dykkeledere. I tillegg presiseres krav om at beredskapsdykker skal være klar til å bistå i vann innen ett minutt. Og det vil innføres en meldeplikt for alle virksomheter som driver dykking. Samlet sett vil disse endringene medføre økt sikkerhet for arbeidstakere som er involvert i en dykkeaktivitet.

Arbeidstilsynet har i vårt regelverksarbeid et godt samarbeid med partene i arbeidslivet, både løpende og gjennom Arbeidstilsynets Regelverksforum. Det er i 2018 gjennomført fire møter i Regelverksforum der fokus på møtene i hovedsak har vært dialog om endringer arbeidsmiljøforskriftene og informasjon om øvrig regelverksarbeid. Arbeidstilsynet har utarbeidet en to-årsplan for forskriftsendringer som Regelverksforum er gjort kjent med. Arbeidstilsynet har informert og diskutert innholdet av vårt regelverksarbeid for 2018 med Luftfartstilsynet og Petroleurstilsynet. Arbeidstilsynet har løpende dialog med Petroleurstilsynet om endringer i regelverket, er gjort kjent med Petroleurstilsynets regelverksarbeid for 2018, og har utvekslet årsplaner for regelverksutvikling med hverandre.

Arbeidstilsynet har også hatt flere møter med partene hvor tema har vært tilsyn med allmenngjøringsforskriftene. Alle allmenngjøringsforskriftene ble vedtatt videreført høsten 2018, hvor Arbeidstilsynet har bidratt med høringsinnspill. Arbeidstilsynet har tatt opp med både Tariffnemnda og partene at allmenngjøringsforskriftene fremdeles er svært ressurskrevende å føre tilsyn etter og at det er mangler i regelverket som gjør det vanskelig å ivareta tilsynsansvaret etter allmenngjøringsloven.

Utfordringene knytter seg både til at det er uklart hva som er allmenngjort, og at det ikke er samsvar mellom allmenngjøringsforskriftene og arbeidsmiljøloven når det for eksempel gjelder hva som kan regnes som arbeidssted. Det er videre ikke noen lovkrav til hvordan arbeidsgiver skal utforme en oversikt over arbeidstiden etter arbeidsmiljøloven § 10-7, eller hvor lenge arbeidsgiver skal oppbevare denne oversikten. Arbeidstilsynet erfarer ofte at virksomheter ikke har en oversikt eller ikke kan dokumentere en tilstrekkelig oversikt over arbeidstiden. For å kunne kontrollere arbeidstiden, og derigjennom om avlønningen er korrekt, er Arbeidstilsynet avhengig av at virksomheten fører oversikt over faktisk utført arbeid som er av en slik kvalitet at kontroll er mulig. Tilsyn ender ofte med at det blir gitt pålegg om at virksomheten skal føre oversikt over arbeidstiden, og at det i pålegget stilles vilkår om hvordan oversikten skal være for å ha nødvendig kvalitet. Det er først ved neste tilsyn på et senere tidspunkt Arbeidstilsynet får en tilstrekkelig oversikt over arbeidstiden, som er kontrollerbar. Det er opp til Tariffnemnda å fastsette utformingen av forskriftene, og å veie hensynet til effektiv håndheving mot andre relevante hensyn. Det er opp til Arbeidstilsynet å gjøre oppmerksom på mangler ved regelverket som gjør det vanskelig for Arbeidstilsynet å ivareta det tilsynsansvaret vi er gitt. Tariffnemnda har fått Arbeidstilsynets vurderinger i våre høringsinnspill til videre allmenngjøring.

Manglende lovkrav til hvordan arbeidstid skal registreres gir også utfordringer for tilsyn og for aktørene som har plikter etter forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Behandling av klagesaker

Direktoratet har i 2018 hatt 228 klagesaker til behandling, hvorav 140 saker er ferdigstilt.

Vi registrerer en stor økning i antall innkommende saker de senere årene, fra 148 saker til behandling i 2016 og 189 saker i 2017. Dette skyldes hovedsakelig stor økning i antall klager knyttet til vedtak om overtredelsesgebyr, fra 16 saker til behandling i 2016, 37 i 2017 og 116 i 2018.

Direktoratet har også ansvar for håndtering av søksmål i etaten. Det registreres en økning i antall søksmål rettet mot Arbeidstilsynet de senere år. Ved årets avslutning er Arbeidstilsynet involvert i fire løpende søksmål, hvorav tre skal til behandling i lagmannsrett i løpet av 2019.

Arbeidstilsynet erfarer at vi i stor grad har tilgjengelig et godt nok regelverk både i det forebyggende og i a-krim tilsyn. Det er positivt med flere initiativ for enklere og forutsigbare rammer for hvilken informasjon som kan deles og med hvem. Dette vil underlette samhandling med andre statlige etater og øke oppdagelsesrisiko. Arbeidstilsynet ser i økende grad på digitaliseringspotensiale ved endring av regelverk. Det er startet et arbeid med å forene HMS-kortforskriftene innenfor bygg- og anlegg og renhold, slik at man i størst mulig grad har like regler og redusert manuell innsending og behandling av søknadene.

3.5 Mål: Arbeidstilsynet skal ha tillit og troverdighet i offentligheten

For å kunne oppfylle samfunnsoppdraget er Arbeidstilsynet avhengig av å ha tillit og troverdighet i offentligheten, både som myndighet og fagetat. Arbeidstilsynet har over tid arbeidet med å videreutvikle systemer og rutiner slik at de underbygger gode og riktige beslutninger og vedtak, dette er sentralt for etatens tillit og troverdighet. I gjeldende strategi er det gitt seks mål som har hatt særskilt fokus de siste årene:

- videreutvikle risikobaserings- og læringsprosesser
- videreutvikle virkemidler og metoder
- utvikle Arbeidstilsynets kompetanse på strategisk viktige områder
- videreutvikle lederskap og eget arbeidsmiljø
- videreutvikle IKT for Arbeidstilsynets kjerneoppgaver
- sikre riktig utnyttelse av Arbeidstilsynets ressurser

Det er gjennomført en kartlegging av dagens organisering, kartleggingen peker på tre områder som har størst potensiale for videre forbedringer:

- behov for et sterkere helhetsperspektiv
- behov for å styrke virksomhetsstyringen ved å:
 - tydeliggjøre mål og strategi
 - integrere risikostyring i større grad i virksomhetsstyringen
 - øke bruken av måling og evaluering for å vurdere om målene er nådd
- behov for effektivisering av arbeidsprosesser, særlig gjennom økt grad av digitalisering

Å realisere disse forbedringene er sentralt for å kunne opprettholde og styrke etatens tillit og troverdighet i offentligheten. Arbeidstilsynet har etablert et prosjekt som blant annet med utgangspunkt i forbedringsområdene skal anbefale en organisering som er best egnet til å løse fremtidens arbeidsmiljøutfordringer. Kapittel fem gjør rede for hva som er målene med prosjektet. Se også kapittel fire, som tydeliggjør behovet for et sterkere helhetsperspektiv og et behov for å styrke virksomhetsstyringen.

En forutsetning for tillit og troverdighet i offentligheten er et effektivt og enkelte møte med etatens brukere. Digitalisering er et virkemiddel for å blant annet bedre grensnettet mellom brukerne og Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet har siden 2008 jobbet med å digitalisere interne prosesser, fra 2018 har etaten fokusert på å øke den strategiske betydning av digitalisering og å oppfylle anbefalinger og krav i digitaliseringsrundskrivet. Det vises til egen rapportering som ble oversendt Arbeids- og sosialdepartementet i september 2018.

Videre redegjøres det for Arbeidstilsynets omdømme. Omdømme er en indikator for i hvilken grad Arbeidstilsynet har tillit og troverdighet i offentligheten.

Omdømme

Arbeidstilsynet har over år hatt et stabilt godt omdømme. Det viser omdømmeundersøkelser fra Ipsos vi tidligere har deltatt i. I en omdømmeundersøkelse gjennomført av TNS Gallup i 2018, blant offentlige

etater, ligger Arbeidstilsynet på 16. plass. Dette er i grenseland mellom kategoriene «sterkt omdømme» og «sårbart omdømme». Rapporten kartlegger omdømme for 40 offentlige virksomheter, departementer, tilsyn, direktorater, etater, offentlig eide foretak og universiteter og høyskoler.

I tillegg gir etatens egen brukerundersøkelse jevnlig tilbakemeldinger om hvordan virksomhetene opplever tilsyn noen få uker etter tilsynsbesøket. Brukerundersøkelsene skal brukes til forbedring av tilsynsaktiviteter og opplæringstiltak. Noen virksomheter uttrykker også at muligheten for å gi en tilbakemelding i seg selv oppleves tillitsvekkende.

I etatens interne opplæring er diskusjon omkring omdømme og mediehandling sentrale og faste tema. Dette bidrar til å sikre høy bevissthet om betydningen av et godt omdømme, og hva hver enkelt skal gjøre for å ivareta det. I 2018 satte Arbeidstilsynet etikk på den interne agendaen gjennom etikkprogrammet Norma. Dette er et program som skal sikre at ansatte i etaten blir gode på blant annet etisk refleksjon og forvaltningsetikk. Det ble gjennomført samlinger, e-læring og benyttet verktøy for å hjelpe ansatte med å ta gode beslutninger når de står i et etisk dilemma. I tillegg gjennomførte etaten en etikkstafett hvor ansatte delte ulike etiske dilemmaer de har opplevd.

I 2017 satte etaten i gang et klarspråk-prosjekt for å sikre at all skriftlig kommunikasjon fra Arbeidstilsynet er klar, tydelig og forståelig, og at den gir mottakeren et godt grunnlag for å handle rett. Dette arbeidet ble videreført i 2018. Da kartla vi et bredt utvalg tekster, både digitale tekster og brev, for å få kunnskap om hvor lett eller vanskelig det er å forstå tekster fra etaten. I tillegg gjennomførte vi en spørreundersøkelse internt og blant et utvalg virksomheter som hadde mottatt brev fra Arbeidstilsynet høsten 2017. Vi intervjuet også et utvalg medarbeidere i etaten for å få utdypende informasjon om hvor skoen trykker og hvor det bør settes inn tiltak. På bakgrunn av dette kartleggingsarbeidet ble det på tampen av 2018 utarbeidet en tiltaksplan som skal gjennomføres i 2019.

Arbeidstilsynet bidro også i 2018 med forebyggende perspektiv og kunnskap i samfunnsdebatten gjennom kampanjer, medieinnsalg og kronikker. Tema og mål var blant annet å bidra til å forebyggevold og trusler i arbeidslivet, å forebygge seksuell trakassering på arbeidsplassen, og å styrke varslervernet.

I 2018 hadde vi 11 257 medieoppslag. Mediesakene er i all hovedsak nøytrale eller positive, men det er noen saker som er mer krevende enn andre. Typisk er mediesaker der Arbeidstilsynet får kritikk for å føre tilsyn og gi reaksjoner hos de som oppfattes som seriøse aktører i arbeidslivet, i stedet for å fokusere på de useriøse. Arbeidstilsynet vektlegger i slike tilfeller å formidle at selv om en virksomhet er seriøs med hensyn til det faglige arbeidet, er ikke dette alltid sammenfallende med at de også forebygger skader og helseplager hos egne arbeidere godt nok. Også i såkalt seriøse virksomheter avdekker Arbeidstilsynet altfor ofte store mangler som kan få alvorlige konsekvenser for arbeidstakernes helse og sikkerhet. Andre eksempel på mediesaker som kan være krevende, er de som handler om enhetlig behandling fra Arbeidstilsynets side. Byggesaksbehandling er eksempel på slike saker. Når vi utfordres på dette, er det viktig for Arbeidstilsynet å formidle at tilsynelatende like saker kan være forskjellige, og at det må gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Dykking har også i år fått kritisk søkelys i media, spesielt en høyesterettsdom som fastslo at arbeidsmiljøloven ikke er hovedlov for å ivareta sikkerheten til kamskjelldykkere. Bakgrunnen var en tragisk ulykke der en kamskjelldykker omkom på jobb på Frøya i 2014. At arbeidsmiljøloven gjelder for kamskjelldykkere har vært det rådende syn blant alle de store aktørene i næringen og hos Arbeidstilsynet. Myndighetene jobber nå for å få plass et regelverk som skal ivareta sikkerheten til alle dykkere, også kamskjelldykkerne.

3.6 Særskilte rapporteringskrav

Offentlige kontrakter

Arbeidstilsynet har fulgt forskriftskravene vedrørende lønns- og arbeidsvilkår, kontraktsklausuler og egenerklæringer fra leverandører ved avtaleinngåelse for avtaler over gjeldende terskelverdier. Klausuler og egenerklæringer finnes både i Arbeidstilsynets egenutviklede kontraktsmaler og ved bruk av statens standardavtaler (SSA).

Arbeidstilsynet har i 2018 utviklet et malsett for inngåelse av renholdskontrakter. Malen inneholder blant annet en rutine for gjennomføring av påseplikten. Disse malene kan virksomhetene bruke når de inngår nye renholdsavtaler. Vi har også tilbudt opplæring av administrativt ansatte i virksomheter som bestiller tjenester som kommer inn under allmengjorte tariffavtaler.

Videre har Arbeidstilsynet tatt i bruk Difi sitt risikovurderingsverktøy for gjennomføring av risikovurdering og følgelig grunnlag og gjennomføring av kontroll samt «Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter» for å utvikle og revidere rutiner og ansvar vedrørende forskriftskravene. Det har blitt satt som mål at man i løpet av 2019 skal fremlegge en rapport som viser resultatet av risikovurderingen og etterfølgende kontroll.

Inkluderingsdugnad

Arbeidstilsynet har i 2018 få nyansettelser. Dette skyldes at etaten står oppe i effektiviseringsprosesser, og det medfører også at vi har få ansettelser av personer med nedsatt funksjonsevne eller personer med hull i CV-en. Ansettelser for denne gruppen arbeidstakere var 8,3 prosent av det totale antallet faste ansettelser i perioden 1. august til 31. desember 2018. Etaten har dermed nådd målet på 5 prosent for 2018. Totalt antall faste ansettelser i perioden er 12 personer; 4 menn og 8 kvinner. Det er ikke registrert statistikk for denne gruppen før 1. august 2018.

Arbeidstilsynet har over år fokusert på inkludering av svake grupper og har god erfaring med ansatte i midlertidig stilling/praksisplass gjennom ulike NAV-tiltak. Flere personer har i etterkant av den midlertidige ansettelsesperioden/praksisplassen blitt fast ansatt i Arbeidstilsynet. Gjennom et systematisk IA-arbeid har etaten vektlagt å tilby praksisplasser. Dette kan gi personer med ulike utfordringer arbeidstrening og være en inngangsdør til arbeidslivet. Samtidig har vi vært opptatt av at praksisplassene/stillingene skal ha reelle og relevante arbeidsoppgaver.

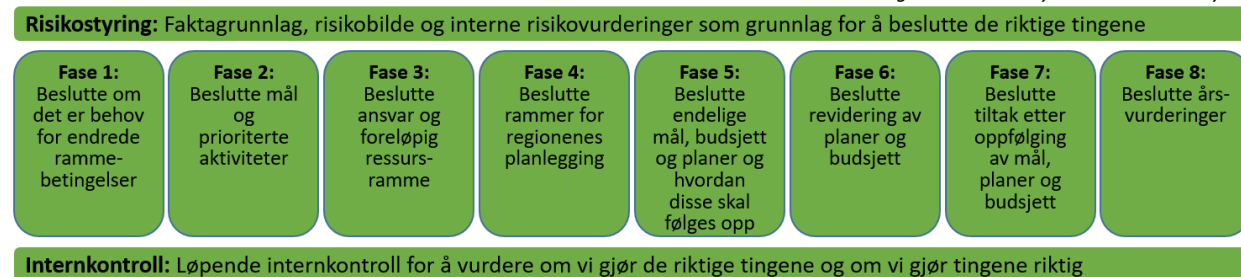
Arbeidstilsynet har også gjennom flere år deltatt i, og deltar fortsatt i, traineeordningen for personer med høy utdanning og nedsatt funksjonsevne. Dette har vi også god erfaring med, alle innenfor gruppen som har hatt en midlertidig ansettelse hos oss, har i fått seg fast stilling enten hos oss eller hos en annen arbeidsgiver.

IV. Styring og kontroll i Arbeidstilsynet

I dette kapittelet redegjøres det kort for Arbeidstilsynets gjeldende virksomhetsstyring. Etatens styringssystemer er under utvikling, det kan derfor forekomme avvik mellom nåværende systemer som beskrives her og de systemer som var grunnlag for aktiviteter gjennomført i 2018. I dette kapittelet gjøres det en vurdering av om etablerte systemer ivaretar Arbeidstilsynets styringsbehov på en betryggende måte. **Arbeidstilsynets virksomhetsstyring**

I dette kapitlet beskrives og vurderes Arbeidstilsynets virksomhetsstyring helt overordnet. Aktivitet gjennomført i 2018 er planlagt med utgangspunkt i modell for virksomhetsstyring med tilhørende arbeidsprosessbeskrivelser.

Figur 8. Arbeidstilsynets virksomhetsstyring



Arbeidstilsynets virksomhetsstyring gjennomføres etter prinsipper og krav gitt i statens økonomireglement, disse er utdypet i Arbeidstilsynets instruks gitt av Arbeids- og sosialdepartementet. Instruksen inneholder blant annet følgende krav til risikostyring og internkontroll:

- Arbeidstilsynet skal ha et helhetlig system for risikostyring og internkontroll.
- System for risikostyring og internkontroll skal utformes og gjennomføres slik at det gir en rimelig grad av sikkerhet for at fastsatte mål- og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv, rapporteringen er pålitelig og at virksomheten drives i samsvar med lover og regler.
- Arbeidstilsynet skal gjennomføre risikovurderinger knyttet til måloppnåelse på overordnet nivå. Risikovurderingene skal ta utgangspunkt i mål- og resultatkrav for etaten.
- Tilsvarende skal det foretas risikovurderinger av sentrale prosesser.
- Arbeidstilsynet skal årlig evaluere utforming og gjennomføring av etatens risikostyring og internkontroll, herunder vurdere eventuelle kostnader ved tiltak opp mot nytteverdien av tiltakene.

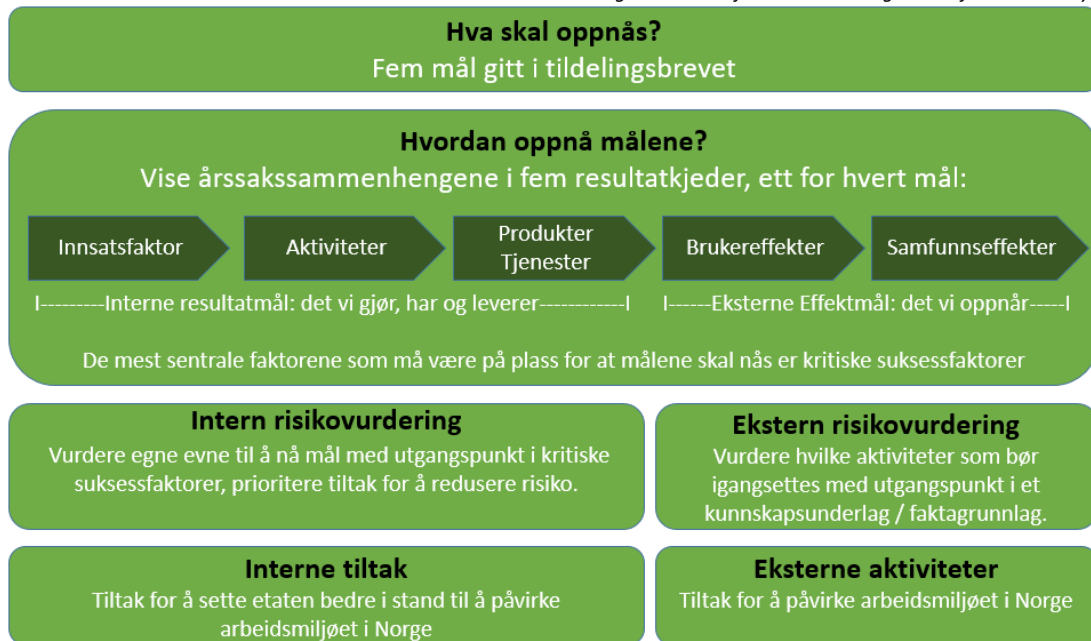
Etatens risikostyring og internkontroll skal ivareta disse kravene. Kravene er også utgangspunkt for en overordnet erklæring av etatens styring og kontroll. Erklæringen blir gitt ved å redegjøre kort for etatens risikostyring og internkontroll, og det gjøres en vurdering med utgangspunkt i krav for risikostyring og internkontroll. En vesentlig del av styringen i Arbeidstilsynet er gjort som en del av planlegging og oppfølging av aktiviteter, dette er det ikke redegjort for.

Arbeidstilsynet har besluttet nytt målbilde for 2030. Styring, ledelse og medvirkning blir ett av fire strategiske områder. Målbildet innebærer at Arbeidstilsynets virksomhetsstyring med risikostyring og internkontroll vil få økt fokus de kommende årene, dette vil få konsekvenser for gjeldende styringssystemer.

Risikostyring

Arbeidstilsynets innsats skal rettes mot de virksomheter hvor utfordringene er størst. En helhetlig og systematisk metode for risikostyring er det mest sentrale verktøyet for å kunne prioritere de virksomhetene hvor utfordringene er størst. Arbeidstilsynet har over tid utviklet metoden, for 2018 er risikovurderingene gjennomført etter følgende modell:

Figur 9. Modell for risikovurdering av mål for Arbeidstilsynet i 2018



Det er utarbeidet et felles grunnlag for risikovurderingene ved å etablere resultat- og effektkjeder for hvert mål i tildelingsbrevet. Deretter er det gjennomført de ulike risikovurderinger av forventede resultater og effekter.

Interne risikovurdering

De interne risikovurderingene har som formål å vurdere etatens egen evne til måloppnåelse, risikovurderingene skal resultere i tiltak som reduserer risikoen for manglende måloppnåelse. Dette skal sikre at etaten innrettes slik at effektmål kan nås på best mulig måte. Vurderingene er gjennomført etter følgende steg:

1. Identifisere kritiske suksessfaktorer: Årlig vurdering starter med å vurdere hvilke faktorer som er kritiske (KSF) for årets gjennomføring av prosessen
2. Identifisere risikoer: Kartlegge hva som kan hindre prosessgjennomføring med utgangspunkt i kritiske suksessfaktorer (prioritering etter en vesentlighetsvurdering).
3. Vurdere risikoene: Prioritere risikoene ved hjelp av et kriteriesett, det som har størst risiko skal ha fokus i styringen.
4. Vurdere tiltak / aktiviteter: Igangsette tiltak for å redusere risikoen, vurdere hva som er akseptabel restrisiko når tiltaket er gjennomført.
5. Oppfølging av tiltak: Systematisk og helhetlig internkontroll som gir styringsinformasjon om tiltakets måloppnåelse.

Tiltak som er utledet fra risikovurderingene er grunnlag for etatens mål- og disponeringsskriv, dette plandokumentet gir føringer for videre planlegging i virksomhetsplaner. Tiltakene er i mål- og disponeringsskrivet utledet til resultatmål som skal oppnås i 2019, resultatmålene er et av flere utgangspunkt for etatens internkontroll.

De interne risikovurderingene er også utgangspunkt for et oppdatert risikobilde som er et av flere grunnlag for Arbeids- og sosialdepartementets styringssignaler gitt i etatens tildelingsbrev.

Ekstern risikovurdering

Arbeidstilsynet benytter faktagrunnlag utarbeidet av Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse (NOA) som grunnlag for prioritering av aktivitet. Dette faktagrunnlaget vil sammen med etatens egne erfaringer gi et bilde på utfordringene i arbeidslivet. Dette samlede risikobildet er det faglige beslutningsunderlaget for Arbeidstilsynets aktiviteter, og ligger til grunn for de prioriteringer som er

gjort for 2018. Gitt tilgjengelige ressurser vil ikke Arbeidstilsynet kunne følge opp alle utfordringer som synliggjøres i risikobildet, det er derfor nødvendig å prioritere aktiviteter med størst risiko.

Det redegjøres for prioriteringene i mål- og disponeringsskrivet og det gis føringer for planlegging av etatens aktiviteter i samme dokument. I aktivitetsplanene gis det resultatmål som skal sikre oppnåelse av etatens effektmål gitt i tildelingsbrevet.

De eksterne risikovurderingene er oversendt Arbeids- og sosialdepartementet som grunnlag for innspill til prop. 1 S.

Vurdering av Arbeidstilsynets risikostyring

Arbeidstilsynets risikostyring skal tilpasses etatens egenart etter en vesentlighetsvurdering, jamfør statens økonomireglement med veiledninger utarbeidet av DFØ. Etaten har de siste årene testet ut ulike metodikk risikovurderinger, sammen med interne evalueringer har dette gitt et godt grunnlag for å etablere en helhetlig og systematisk risikostyring som er best mulig tilpasset etatens behov.

Arbeidstilsynets risikostyring er under utvikling, en vurdering av krav til risikostyring innebærer at deler av kravene oppfylles, men at Arbeidstilsynet ikke har godt nok helhetlig system for risikostyring. Et helhetlig system for risikostyring hvor internt og eksternt risikobilde sees i sammenheng vil gi tydelige prioriteringer med nødvendige begrunnelser for tiltak og aktiviteter. Arbeidstilsynet vil igangsette tiltak både for å sikre at risikostyringen ivaretar kravene som er satt, men også for å sikre at risikostyringen tilpasses Arbeidstilsynets egenart.

Arbeidstilsynets målbilde for 2030 understreker behovet for å utvikle risikostyringen slik at prioriteringene blir godt begrunnet og ressursene blir prioritert effektivt. I 2019 skal etaten igangsette ytterligere tiltak for å styrke etatens risikostyring.

Internkontroll

Arbeidstilsynet gjennomfører løpende tiltak for å sikre kvalitet i arbeidet, som for eksempel:

- Mål- og disponeringsskriv med føringer
- Skriftlig tertialrapportering fra regionene både på resultater fra aktiviteter og status for økonomi
- Tertialmøter med aktivitetsansvarlige for næringsaktivitetene
- Tertialmøter med regionene
- Parafering av tilsynsrapporter og andre utgående brev
- Økonomistatus, -regnskapskontroll, attestasjon og godkjenning
- Sentralisert oppfølging av avtaler, innkjøp og anskaffelser
- Sentralisert lønns- og regnskapsfunksjon
- System for informasjonssikkerhet
- System for HMS og HMS-meldinger internt
- Personvernombud
- Fullstendighetserklæring til Riksrevisjonen

Arbeidstilsynet gjennomførte i 2016 en vurdering i tråd med rundskriv R-117 «Internrevisjon i statlige virksomheter» av om etaten burde etablere internrevisjon. Vurderingen konkluderte med at det ikke var hensiktsmessig å etablere en internrevisjon på daværende tidspunkt, og begrunnet dette med at forventede nytteverdier også kan oppnås gjennom å styrke internkontrolltiltak i 1.- og 2. linje, samt å fylle 3. linje med controller-baserte tiltak. Denne løsningen ville heller ikke påføre Arbeidstilsynet nye kostnader.

Arbeidstilsynet arbeider med å styrke internkontrollen og å gjøre den mer effektiv ved i større grad å se de ulike tiltakene i sammenheng. I 2017 ble det blitt vedtatt en modell for etatens styrende dokumenter, som skal sikre nødvendig kvalitet og dokumentasjon i hele virksomheten. Dette vil gjøre det lettere å følge opp om vi gjør de riktige tingene, og om vi gjør tingene riktig.

I løpet av de siste årene er det gjennomført flere ulike evalueringer av Arbeidstilsynet, slik som Agenda Kaupang på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet, SINTEF på oppdrag fra NHO, samt Riksrevisjonen. Konklusjoner fra disse evalueringene har gitt etaten gode innspill på hvor det kan være nyttig å styrke internkontrollen.

En suksessfaktor for at gjennomført internkontroll får en effekt, er at identifiserte funn brukes systematisk til læring og forbedring som grunnlag for videre planlegging. Dette underbygges også med konklusjoner fra Agenda Kaupang, som peker på at det må legges bedre til rette for at regionene kan dele resultater, lære av hverandre og diskutere forbedringstiltak.

Vurdering av Arbeidstilsynets internkontroll

Arbeidstilsynets internkontroll skal iht. Statens økonomiregelverk sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. God internkontroll skal også sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Arbeidstilsynets internkontroll skal være tilpasset etatens egenart, risiko og vesentlighet.

Arbeidstilsynets internkontroll er under utvikling og Arbeidstilsynet har i 2018 arbeidet med å styrke internkontroll i utvalgte prosesser. En vurdering av Arbeidstilsynets etablerte internkontroll opp mot krav til god internkontroll viser at det gjennomføres internkontrollaktiviteter på mange områder løpende gjennom året, men Arbeidstilsynet har ikke etablert en helhetlig, systematisk og strukturert internkontroll som styrker 1., 2. og 3. linjen. Dette innebærer at det ikke kan gjøres en helhetlig vurdering av om den etablerte internkontrollen oppfyller mål for god internkontroll; å sikre måloppnåelse, effektiv ressursbruk, drift iht. gjeldende regelverk og korrekt rapportering.

4.2 Eventuelle merknader Riksrevisjonen

Arbeidstilsynet har i 2018 ikke mottatt merknader fra Riksrevisjonen for Arbeidstilsynets årsregnskap og budsjett disponering for budsjettåret 2017. I Riksrevisjonens Revisjonsrapport for 2017 om styringssystem for informasjonssikkerhet i Arbeidstilsynet, som er omtalt i Dokument 1 (2018-2019), framkommer følgende merknader:

- Arbeidstilsynets styringssystem dekker delvis kravene i eForvaltningsforskriften §15 og personopplysningsloven, men det er ikke stilt krav til interne revisjoner eller gjennomganger, evaluering og kontinuerlig forbedring.
- Risikoarbeidet på informasjonssikkerhetsområdet har ikke vært en del av den ordinære virksomhetsstyringen og helhetlig risiko på området er ikke vurdert siden 2014.
- Det er ikke utarbeidet retningslinjer eller rutiner for viktige sikkerhetstiltak.
- Det foreligger ikke et helhetlig system for registrering, håndtering og oppfølging av informasjonssikkerhet.

Arbeidstilsynet har tatt merknadene til etterretning og iverksatt tiltak for å håndtere påpekte svakheter.

V. Vurdering av framtidsutsikter

Arbeidstilsynet fortsatte i 2018 arbeidet med å omorganisere etaten. Høsten 2018 vedtok direktøren nytt målbilde med en tidshorisont frem til 2030. Målbildet 2030 angir retning og ambisjonsnivå for etaten de neste 12 årene. Det bygger blant annet på de trendene som preger arbeidslivet nå og de trendene som med sannsynlighet vil prege morgendagens arbeidsliv. Arbeidstilsynet ønsker med den igangsatte prosessen å sikre at vi er i takt med omgivelsene og det fremtidige utfordringsbildet vi ser for å kunne jobbe i tråd med samfunnsoppdraget.

Omstillingstakten i arbeidsliv og samfunnsliv er raskere enn tidligere og gir endringer som har, og vil få, konsekvenser for Arbeidstilsynet. Fremtidens arbeidsliv kommer med noen nye, og andre kjente, arbeidsmiljøutfordringer. Arbeidsgiveransvaret for denne type arbeid er uklar, men risiko for skade, sykdom eller død vil fortsatt vil være tilstede. I tillegg til teknologiske endringer, kommer trolig demografiske endringer, globalisering og klimaendringer også til å påvirke fremtidens arbeidsmiljø. Vi må som tilsynsetat tilpasse, fornye og utfordre oss selv til å møte disse arbeidsmiljøutfordringene.

Målbilde 2030

De siste årene har Arbeidstilsynet jobbet med spørsmål om hvordan vi på en effektiv måte kan møte fremtidsutfordringene for å lykkes med samfunnsoppdraget vårt. Det dreier seg i hovedsak om to punkter som henger tett sammen:

- Ressursfordeling og effektiv ressursbruk
- Effektive virkemidler og metoder.

Målbildet 2030 tar utgangspunkt i de fremtidige endringer i samfunns- og arbeidsliv vi ser i dag og skal justeres jevnlig i tråd med utviklingen. Målbildet skal være et verktøy for å møte fremtiden, som gjør det mulig å jobbe langsiktig, strukturert og å evaluere fremdrift underveis. Det beskriver Arbeidstilsynets rolle i samfunnet og hvordan denne rollen fylles, viser en tydelig retning og setter ambisjonsnivå for etatens arbeid både internt og eksternt. Det er prioritert fire strategiske områder etaten skal jobbe med fremover; målgrupper og leveranser, kompetanse og utvikling, effektive prosesser og styring, ledelse og medvirkning. Til hvert av disse områdene er det satt ambisjoner for hva etaten skal oppnå.

Figur 10. Arbeidstilsynets målbilde for 2030

Strategiske områder	Ambisjon	Siktemål
Målgrupper og leveranser	Arbeidsmiljøtilstanden er bedret, og vi prioriterer sårbare grupper, næringer og forhold i arbeidslivet med høy risiko.	• Andelen virksomheter som har, eller som arbeider med å få, et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, har økt kraftig. • Arbeidslivet opplever at vi formidler kunnskap om helse, arbeidsmiljø og sikkerhet på en lett tilgjengelig og forståelig måte. • Nye arbeidsutførere og sårbare grupper opplever at de er godt forberedt på å tre inn i arbeidslivet. • Vi gjennomfører treffsikre og effektive tilsyn basert på helhetlige og grundige risikovurderinger. • Vi har et forpliktende samarbeid med relevante aktører for å bedre arbeidsmiljøtilstanden og redusere arbeidslivskriminalitet. • Vi bidrar offensivt i utvikling av regelverket på arbeidsmiljøområdet.
Kompetanse og utvikling	Vi er en lærende organisasjon, og har kompetente og nytenkende fagmiljø.	• Arbeidstilsynet er det ledende miljøet innen anvendt kunnskap om helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. • Vi har etablert solide strukturer for å innhente, utvikle og dele kompetanse, og samarbeider tett med partene, andre kunnskaps- og fagmiljøer, også internasjonalt. • Vi har gode tverrfaglige og tverretatlige kompetansemiljøer og går foran i å ta i bruk ny kunnskap og nye metoder. • Vi er utviklingsorienterte, og involverer nødvendig kunnskap på tvers av funksjoner og kompetansemiljø for å løse oppgavene best mulig.
Effektive prosesser	Vi er en smidig organisasjon som arbeider effektivt med fokus på kontinuerlig forbedring.	• Vi responderer effektivt på utfordringer i arbeidslivet. • Vi har sammen med andre aktører etablert felles løsninger som gir høy brukertilfredshet og effektiv drift. • Vi har effektive kjerne-, støtte- og styringsprosesser, og jobber kontinuerlig med forbedringer. • Vi tar raskt i bruk digitale løsninger som effektivt understøtter samfunnsoppdraget og som møter brukernes behov for tilgjengelighet.
Styring, ledelse og medvirkning	Vi har en tydelig og fleksibel struktur. Våre ledere tar ansvar for helhet og våre ansatte medvirker aktivt.	• Vi styrer etter risiko og avvik, og følger opp resultater basert på tydelige mål, strategier og regelmessige evalueringer. • Våre ledere prioriterer ressursene effektivt, er innovative, motiverende og omsetter kunnskap om trender som påvirker arbeidslivet til tydelige prioriteringer og engasjement hos våre medarbeidere. • Gjennom medvirkning og involvering sikrer vi godt arbeidsmiljø, kvalitet i leveranser og en kultur som fremmer endring, utvikling og helhetstenking.

For å møte fremtidens utfordringer ser vi at vi må endre etatens organisering. Arbeidstilsynet har igangsatt et arbeid for å vurdere etatens organisering, målet er at etaten skal bli bedre tilpasset dagens samfunn og arbeidslivets utfordringer slik at samfunnsoppdraget kan løses på en mer effektiv måte. Dette vil sannsynligvis skje i løpet av 2019 med implementeringsfase i 2020. Arbeidstilsynet har fått en sentral rolle i den nye IA-avtalen, vi er enige i avtalens fokus på det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet. Et forpliktende samarbeid mellom partene i Arbeidslivet er viktig for å lykkes. Arbeidstilsynet skal strekke seg langt for å oppfylle våre forpliktelser, men det er samtidig vesentlig at alle partene bidrar for at avtalen skal bli vellykket.

Det er viktig for Arbeidstilsynet å tenke nytt om hvordan etatens virkemidler kan påvirke mest mulig effektivt. Selv om dette har vært et fokusområde over tid så viser årsrapporten at det fortsatt er behov for å utvikle etatens virkemidler og metoder. For eksempel viser erfaringene fra kommunesektoren at det er behov for nye påvirkningsstrategier for at kommunene skal kunne arbeide bedre med forebyggende arbeidsmiljø. Et sterkere samarbeid mellom partene er nødvendig for å kunne påvirke virksomhetene på en god måte, dette er også viktig for å skape en felles forståelse for at forebyggende arbeidsmiljøarbeid både er lønnsomt og kan gi et konkurransefortrinn dersom virksomheten iverksetter de riktige tiltakene. For å påvirke virksomhetene til å arbeide bedre forebyggende er det viktig å få frem hvilke gevinster virksomheten har ved å iverksette tiltak for arbeidstakerne.

Arbeidstilsynet vil i lang tid fremover ha en sentral samfunnsrolle ved å bidra til et seriøst arbeidsliv med likeverdige konkurransevilkår. Arbeidstilsynet har en viktig rolle for at verdien av humankapitalen i Norge sikres. Dette er særskilt viktig når vi vet at humankapitalen er omtrent 3/4 av landets samlede kapital. Arbeidstilsynet arbeider nå med å innrette etaten slik at vi kan bli en enda bedre samfunnsaktør som løser samfunnsoppdraget på en mer effektiv måte.

VI. Årsregnskap

Ledelseskommmentarer årsregnskapet 2018

Formål

Arbeidstilsynet er en statlig etat, underlagt Arbeids- og sosialdepartementet. Etatens hovedoppgave er å føre tilsyn med at virksomhetene følger arbeidsmiljølovens krav. Årsregnskapet utgjør del VI i årsrapporten til Arbeidstilsynet.

Bekreftelse

Årsregnskapet til Arbeidstilsynet for 2018 er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, rundskriv R-115 fra Finansdepartementet og krav fra Arbeids- og sosialdepartementet. Jeg mener regnskapet gir et dekkende bilde av Arbeidstilsynets disponible bevilgninger, regnskapsførte utgifter, inntekter, eiendeler og gjeld.

Vurdering av vesentlige forhold

Arbeidstilsynet samlede utgifter på post 01 var på 636 mill. kroner. Dette er et forbruk som er lik tildeling før refusjoner og inntekter med merinntektsfullmakter er trukket fra. Refusjoner og inntekter med merinntektsfullmakter var på til sammen 0,8 mill. kroner, jfr. note B. Den samlede reelle mindreutgiften på post 01 blir med dette på 0,8 mill. kroner, jfr. note B. Beløpet er søkt overført til 2019, jf. forklaringer til statsregnskapet.

Kapittel 640, Post 21, Arbeidstilsynet spesielle driftsutgifter, Regionale verneombud, hadde samlede utgifter på 14,8 mill. kroner. Tildelingen var på 14,7 mill. kroner og posten fikk en merutgift på 0,1 mill. kroner. Posten må sees i sammenheng med kapittel post 3640 08, refusjoner utgifter Regionale verneombud. Inntektskravet var på 14,8 mill. kroner og inntektene var på 14,9 mill. kroner. Dette gir en merinntekt på 0,1 mill. kroner.

Kapittel 640, Post 45, større utstyrsanskaffelser hadde en tildeling på 11,3 mill. kroner i 2018. Posten hadde en merutgift på 0,6 mill. kroner. Posten ble benyttet til kjøp av IKT-tjenester i forbindelse med utvikling av IKT-løsninger.

Av samlede utgifter på 661,4 mill. kroner på kapittel 640 postene 01, 21 og 45 og kapittel 601 post 21, utgjorde utgifter til lønn 488,9 mill. kroner. Dette tilsvarer 74 prosent av samlede utgifter. Arbeidstilsynet hadde 586 årsverk i 2018 mot 578 i 2017. Samlede utgifter til leie og drift av bygninger var på 68,3 mill. kroner. Dette tilsvarer 10,3 prosent av samlede utgifter.

På kapittel 3640 hadde Arbeidstilsynet samlede inntekter på 75 mill. kroner. Av dette var 3,4 mill. kroner refusjoner, 21 mill. kroner gebyr for byggesaksbehandling, 6,9 mill. kroner tvangsmulkt, 24,6 mill. kroner overtredelsesgebyr og 4,1 mill. kroner gebyr kjemikaliekontroll. Inntektene for overtredelsesgebyr økte med 14,1 mill. kroner fra 2017 til 2018. Dette har sammenheng med at Arbeidstilsynet har hatt en betydelig økning i antall vedtak om overtredelsesgebyr fra 2017 til 2018. Staten har i fra 2018 aktivt tatt i bruk overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelser om arbeid i høyden og brudd på HMS-kortplikten, og det er særlig på disse områdene Arbeidstilsynet ser en økning i antall overtredelsesgebyr.

Arbeidstilsynet er fullservicekunde hos DFØ for lønn- og regnskapstjenester. Riksrevisjonen er ekstern revisor og bekrefter årsregnskapet for Arbeidstilsynet. Årsregnskapet er enda ikke revidert, men revisjonsberetningen antas å foreligge i løpet av andre kvartal 2018. Beretningen er unntatt offentlighet fram til Stortinget har mottatt Dokument 1 fra Riksrevisjonen, men vil bli offentliggjort på Arbeidstilsynet hjemmeside når dokumentet er offentlig.

Trondheim 15. mars 2019



Trude Vollheim, direktør Arbeidstilsynet

Prinsippnote til årsregnskapet

Årsregnskap for statlige virksomheter er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten ("bestemmelsene"). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115 av november 2016 og eventuelle tilleggskrav fastsatt av overordnet departement.

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – de grunnleggende prinsippene for årsregnskapet:

- a. Regnskapet følger kalenderåret
- b. Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret
- c. Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp
- d. Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet

Oppstillingene av bevilgnings- og artskontorrapportering er utarbeidet etter de samme prinsippene, men gruppert etter ulike kontoplaner. Prinsippene samsvarer med krav i bestemmelsene punkt 3.5 til hvordan virksomhetene skal rapportere til statsregnskapet. Sumlinjen "Netto rapportert til bevilgningsregnskapet" er lik i begge oppstillingene.

Virksomheten er tilknyttet statens konsernkontoordning i Norges Bank i henhold til krav i bestemmelsene pkt. 3.7.1. Bruttobudsjetterte virksomheter tilføres ikke likviditet gjennom året men har en trekkrettighet på sin konsernkonto. Ved årets slutt nullstilles saldoen på den enkelte oppgjørskonto ved overgang til nytt år.

Bevilgningsrapportering

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen omfatter en øvre del med bevilgningsrapporteringen og en nedre del som viser beholdninger virksomheten står oppført med i kapitalregnskapet. Bevilgningsrapporteringen viser regnskapstall som virksomheten har rapportert til statsregnskapet. Det stilles opp etter de kapitler og poster i bevilgningsregnskapet virksomheten har fullmakt til å disponere. Kolonnen samlet tildeling viser hva virksomheten har fått stilt til disposisjon i tildelingsbrev for hver statskonto (kapittel/post). Oppstillingen viser i tillegg alle finansielle eiendeler og forpliktelser virksomheten står oppført med i statens kapitalregnskap.

Mottatte fullmakter til å belaste en annen virksomhets kapittel/post (belastningsfullmakter) vises ikke i kolonnen for samlet tildeling, men er omtalt i note B til bevilgningsoppstillingen. Utgiftene knyttet til mottatte belastningsfullmakter er bokført og rapportert til statsregnskapet, og vises i kolonnen for regnskap.

Avgitte belastningsfullmakter er inkludert i kolonnen for samlet tildeling, men bokføres og rapporteres ikke til statsregnskapet fra virksomheten selv. Avgitte belastningsfullmakter bokføres og rapporteres av virksomheten som har mottatt belastningsfullmakten og vises derfor ikke i kolonnen for regnskap. De avgitte fullmaktene framkommer i note B til bevilgningsoppstillingen.

Artskontorrapportering

Oppstillingen av artskontorrapporteringen har en øvre del som viser hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter og en nedre del som viser eiendeler og gjeld som inngår i mellomværende med statskassen. Artskontorrapporteringen viser regnskapstall virksomheten har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter. Virksomheten har en trekkrettighet på konsernkonto i Norges Bank. Tildelingene er ikke inntektsført og derfor ikke vist som inntekt i oppstillingen.

Oppstilling av bevilgningsrapportering 31.12.2018

Utgiftskapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst	Note	Samlet tildeling*	Regnskap 2018	Merutgift (-) og mindreutgift
0640	Driftsutgifter	01	Driftsutgifter	A/B	636 003 000	636 029 308	-26 308
0640	Spesielle driftsutgifter, RVO	21	Spesielle driftsutgifter, RVO	A/B	14 683 000	14 774 919	-91 919
0640	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold	45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold	A/B	11 266 000	11 900 102	-634 102
0601	Arbeidsdepartementet, Spesielle driftsutgifter	21	Arbeidsdepartementet, Spesielle driftsutgifter	A/B	1 450 000	1 000 000	
1633	Nettoordning for mva i staten	01	Nettoordning for mva i staten		0	18 184 321	
Sum utgiftsført					663 402 000	681 888 650	

Inntektskapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst		Samlet tildeling*	Regnskap 2018	Merinntekt og mindreinntekt(-)
3640	Gebyr kjemikaliekontroll	04	Ymse	B	5 326 000		
3640	Tvangsmulkt	05	Ymse	B	5 000 000		
3640	Refusjoner	06	Ymse	1/B	3 500 000	3 358 030	-141 970
3640	Byggesaksbehandling, gebyrer	07	Ymse	1/B	20 100 000	21 040 325	940 325
3640	Refusjon utgifter RVO	08	Ymse	1/B	14 826 000	14 910 395	84 395
3640	Overtredelsesgebyr	09	Ymse	B	20 000 000		
5309	Tilfeldige inntekter, ymse	29	Ymse	B	0	846 828	
5700	Arbeidsgiveravgift - lønn	72	Arbeidsgiveravgift		0	57 214 518	
Sum inntektsført					68 752 000	97 370 096	

Netto rapportert til bevilgningsregnskapet						584 518 554	
Kapitalkontoer							
60064901	Norges Bank KK /innbetalinger					53 281 521	
60064902	Norges Bank KK/utbetalinger					-636 832 556	
715104	Endring i mellomværende med statskassen					-967 520	
Sum rapportert						0	

Beholdninger rapportert til kapitalregnskapet (31.12)				15.12.2018	31.12.2017	Endring
715104	Mellomværende med statskassen			-18 039 793	-17 072 273	-967 520

Note A Forklaring av samlet tildeling utgifter

Kapittel og post	Overført fra i fjor	Årets tildelinger	Samlet tildeling
0640 01	5 059 000	630 944 000	636 003 000
0640 21		14 683 000	14 683 000
0640 45	6 426 000	4 840 000	11 266 000
0601 21		1 450 000	1 450 000

Note B Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år

Kapittel og post	Stikkord	Merutgift(-)/ mindre utgift	Merutgift(-)/ mindreutgift etter avgitte belastningsfullmakter	Merinntekter / mindreinntekter(-) iht. merinntektsfullmakt	Sum grunnlag for overføring	Maks. overførbart beløp *	Mulig overførbart beløp beregnet av virksomheten
0640 01	"kan overføres"	-26 308	-26 308	798 355	772 047	31 800 150	772 047
0640 21		-91 919	-91 919	84 395	-7 524		
0640 45		-634 102	-634 102		-634 102	9 590 000	0

*Maksimalt beløp som kan overføres er 5% av årets bevilgning på driftspostene 01-29, unntatt post 24 eller sum av de siste to års bevilgning for poster med stikkordet "kan overføres". Se årlig rundskriv R-2 for mer detaljert informasjon om overføring av ubrukte bevilgninger.

Forklaring til bruk av budsjettfullmakter

Stikkord kan overføres

Arbeidstilsynets bevilgning på kapittel 640 post 45 er gitt med stikkord «kan overføres». Dette betyr at et beløp tilsvarende sum av de siste to års bevilgning kan overføres.

Fullmakter

Arbeids- og sosialdepartementet har delegert fullmakt til å overskride bevilgningen under kap. 640 Arbeidstilsynet, post 01 Driftsutgifter mot tilsvarende merinntekter under kap. 3640 Arbeidstilsynet, post 01 Diverse inntekter, post 06 Refusjoner og post 07 Byggesaksbehandling, gebyrer. Videre delegeres fullmakt til å overskride bevilgningen under kap. 640 Arbeidstilsynet, post 21 Spesielle driftsutgifter, regionale verneombud mot tilsvarende merinntekter under kap. 3640, post 08 Refusjon utgifter regionale verneombud.

Mottatte belastningsfullmakter

Arbeidstilsynet mottok belastningsfullmakt fra Arbeids- og sosialdepartementet i supplerende tildelingsbrev av 21.03 2018 med fullmakt til å belaste kapittel 601, post 21 med inntil 1 mill. kroner for FoU-prosjektet om forebyggende arbeidsmiljø og effekt av virkemiddelbruk. Hele beløpet ble disponert. Arbeidstilsynet mottok og et annet supplerende tildelingsbrev av 21 mars 2018 med fullmakt til å belaste kapittel 601 post 21 med inntil 450 000 kroner for økning av utvalgsstørrelsen i virksomhetsundersøkelsen ESENER. Dette beløpet ble ikke disponert.

Avgitte belastningsfullmakter

Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr kreves inn av Statens innkrevingssentral. Arbeidstilsynet har gitt Statens innkrevingssentral fullmakt til å belaste inntektene på Arbeidstilsynets kapittel og post i statsregnskapet for de to gebyrene. Regnskapet ble det belastet på kapittel 3640 post 05 Tvangsmulkt med 6 931 322 kroner og på kap. 3640 post 09 Overtredelsesgebyr 24 648 850 kroner.

I 2017 ble regnskapet belastet med 7 201 699 kroner for tvangsmulkt og 10 452 532 kroner for overtredelsesgebyr.

Arbeidstilsynet har hatt en betydelig økning i antall vedtak om overtredelsesgebyr fra 2017 til 2018. Staten har i fra 2018 aktivt tatt i bruk overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelser om arbeid i høyden og brudd på HMS-kortplikten, og det er særlig på disse områdene Arbeidstilsynet ser en økning i antall overtredelsesgebyr.

Miljødirektoratet krever inn kjemikaliegebyr, hvor Arbeidstilsynets andel er 7/15 av inntektene. Miljødirektoratet belastet kapittel 3640 post 04 Kjemikaliegebyr med 4 133 855 kroner. I 2017 ble det belastet et beløp på 4 747 835 kroner.

Mulig overførbart beløp

Arbeidstilsynets ubrukte bevilgning på kapittel 640 post 01 beløper seg til 772 047 kroner. Da dette beløpet er under grensen på 5 prosent regnes hele beløpet som mulig overføring til neste budsjettår. Det er ikke aktuelt å overføre midler til neste år fra andre utgiftsposter da det ikke gjenstår midler på postene. Mulig overføring til neste år er en beregning, og Arbeidstilsynet får tilbakemelding fra overordnet departement om endelig beløp som overføres til neste år.

Oppstilling av artskontorapporteringen per 31 desember 2018

	Note	2018	2017
Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetalinger fra gebyrer	1	35 946 621	33 427 614
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	1	0	0
Salgs- og leieinnbetalinger	1	3 362 129	3 573 442
Andre innbetalinger	1	0	0
<i>Sum innbetalinger fra drift</i>		39 308 750	37 001 057
Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetalinger til lønn	2	488 942 071	469 716 209
Andre utbetalinger til drift	3	172 479 713	185 418 276
<i>Sum utbetalinger til drift</i>		661 421 784	655 134 485
Netto rapporterte driftsutgifter		622 113 034	618 133 429
Investerings- og finansinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetaling av finansinntekter	4	2 334	731
<i>Sum investerings- og finansinntekter</i>		2 334	731
Investerings- og finansutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetaling til investeringer	5	2 284 716	0
Utbetaling til kjøp av aksjer	5,8B	0	0
Utbetaling av finansutgifter	4	163	23 960
<i>Sum investerings- og finansutgifter</i>		2 284 879	23 960
Netto rapporterte investerings- og finansutgifter		2 282 545	23 229
Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten			
Innbetaling av skatter, avgifter, gebyrer m.m.	6	0	0
<i>Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten</i>		0	0
Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten			
Utbetalinger av tilskudd og stønader	7	0	0
<i>Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten</i>		0	0
Inntekter og utgifter rapportert på felleskapitler			
Gruppelivsforsikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt)		846 828	814 297
Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt)		57 214 518	54 512 075
Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633, utgift)		18 184 321	19 849 777
<i>Netto rapporterte utgifter på felleskapitler</i>		-39 877 025	-35 476 594
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet		584 518 554	582 680 064
Oversikt over mellomværende med statskassen			
Eiendeler og gjeld			
Fordringer*		366 296	232 812
Kasse		0	0
Bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank		0	0
Skyldig skattetrekk		-18 391 567	-17 166 408
Skyldige offentlige avgifter		-30 490	-8 388
Annen gjeld*		15 968	-130 290
Sum mellomværende med statskassen	8	-18 039 793	-17 072 273

* Tallene for 2018 og 2017 er sammenlignbare, men 2017-tall er ikke i samsvarer med avlagt regnskap for 2017, på grunn av endret kategorisering av enkelte poster

Note 1 Innbetalinger fra drift

	31.12.2018	31.12.2017
<i>Innbetalinger fra gebyrer</i>		
Byggesaksgebyr	21 040 325	21 559 704
Refusjon utgifter RVO	14 906 296	11 867 910
Sum innbetalinger fra gebyrer	35 946 621	33 427 614
<i>Innbetalinger fra tilskudd og overføringer</i>		
Sum innbetalinger fra tilskudd og overføringer	0	0
<i>Salgs- og leieinnbetalinger</i>		
Diverse inntekter	3 362 129	3 573 442
Sum salgs- og leieinnbetalinger	3 362 129	3 573 442
<i>Andre innbetalinger</i>		
Sum andre innbetalinger	0	0
Sum innbetalinger fra drift	39 308 750	37 001 057

Note 2 Utbetalinger til lønn

	31.12.2018	31.12.2017
Lønn	393 015 622	376 205 852
Arbeidsgiveravgift	57 214 518	54 503 247
Pensjonsutgifter*	44 893 151	43 279 147
Sykepenger og andre refusjoner (-)	-13 357 997	-12 805 518
Andre ytelser	7 176 777	8 533 483
Sum utbetalinger til lønn	488 942 071	469 716 209
Antall årsverk:	586	578

* Nærmere om pensjonskostnader

Pensjoner kostnadsføres i resultatregnskapet basert på faktisk påløpt premie for regnskapsåret. Premiesats for 2018 er 12 prosent. Premiesatsen for 2017 var 12 prosent.

Note 3 Andre utbetalinger til drift

	31.12.2018	31.12.2017
Husleie	53 940 145	56 172 877
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	359 522	522 263
Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	13 957 988	12 832 377
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	4 523	13 727
Mindre utstyrsanskaffelser	4 132 958	11 570 055
Leie av maskiner, inventar og lignende	8 188 001	10 746 951
Kjøp av fremmede tjenester	42 117 271	37 614 822
Reiser og diett	31 908 537	34 230 409
Øvrige driftsutgifter	17 870 769	21 714 796
Sum andre utbetalinger til drift	172 479 713	185 418 276

Note 4 Finansinntekter og finansutgifter

	31.12.2018	31.12.2017
<i>Innbetaling av finansinntekter</i>		
Renteinntekter	0	0
Valutagevinst	2 334	731
Annen finansinntekt	0	0
Sum innbetaling av finansinntekter	2 334	731

	31.12.2018	31.12.2017
<i>Utbetaling av finansutgifter</i>		
Renteutgifter	-1 164	23 186
Valutatap	1 327	773
Annen finansutgift	0	0
Sum utbetaling av finansutgifter	163	23 960

Note 5 Utbetaling til investeringer og kjøp av aksjer

	31.12.2018	31.12.2017
<i>Utbetaling til investeringer</i>		
Immaterielle eiendeler og lignende	0	0
Tomter, bygninger og annen fast eiendom	0	0
Beredskapsanskaffelser	0	0
Infrastruktureiendeler	0	0
Maskiner og transportmidler	0	0
Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende	2 284 716	0
Sum utbetaling til investeringer	2 284 716	0

	31.12.2018	31.12.2017
<i>Utbetaling til kjøp av aksjer</i>		
Kapitalinnskudd	0	0
Obligasjoner	0	0
Investeringer i aksjer og andeler	0	0
Sum utbetaling til kjøp av aksjer	0	0

Note 6 Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten

	31.12.2018	31.12.2017
Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten	0	0

Note 7 Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten

	31.12.2018	31.12.2017
Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten	0	0

Note 8 Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen.

Forskjellen mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

	31.12.2018 Spesifisering av <u>bokført</u> avregning med statskassen	31.12.2018 Spesifisering av <u>rapportert</u> mellomværende med	Forskjell
Finansielle anleggsmidler			
Investeringer i aksjer og andeler*	0	0	0
Obligasjoner	0	0	0
<i>Sum</i>	0	0	0
Omløpsmidler			
Kundefordringer	2 000 926	0	2 000 926
Andre fordringer	366 296	366 296	0
Bankinnskudd, kontanter og lignende	0	0	0
<i>Sum</i>	2 367 221	366 296	2 000 926
Langsiktig gjeld			
Annen langsiktig gjeld	0	0	0
<i>Sum</i>	0	0	0
Kortsiktig gjeld			
Leverandørgjeld	-10 910 955	0	-10 910 955
Skyldig skattetrekk	-18 391 567	-18 391 567	0
Skyldige offentlige avgifter	-34 286	-30 490	-3 796
Annen kortsiktig gjeld	15 968	15 968	0
<i>Sum</i>	-29 320 840	-18 406 089	-10 914 751
Sum	-26 953 618	-18 039 793	-8 913 825

Sluttnoter:

¹ Tall om årsverk, tildeling, utnyttelsesgrad, driftsutgifter, lønnsandel og lønnsutgifter er i henhold til definisjoner i DFØ veiledningsnotat – Årsrapport for statlige virksomheter 2017

² Tall for 2014 er endret fra årsrapport 2014 på grunn av ny beregningsmetode for 2015 som tallene for 2014 er oppdatert i forhold til.

³ Har kun registrerte veiledninger fra og med 2014, og tallene fra 2014 har noe underregistrering, og det reelle tallet er noe høyere

⁴ Tallene er avrundet

⁵ Tallet viser antall stansinger som pressmiddel jf. arbeidsmiljøloven § 18-8, 1.punktum. Tallene oppgir antall tilsyn med et eller flere vedtak om stans. Viser kun stansinger i Betzy, da data fra VYR og Betzy ikke kan sammenliknes direkte. Tall for 2015 er oppdatert

⁶ Antall tilsyn med et eller flere vedtak om vedtak om tvangsmulkt. Tall for 2014 er korrigert fra tidligere årsrapportering. Viser kun stansinger i Betzy, da data fra VYR og Betzy ikke kan sammenliknes direkte. Tall for 2015 er oppdatert

⁷ Tallet viser antall tilsyn med en eller flere reaksjoner om stans ved overhengende fare for liv og helse, jf. arbeidsmiljøloven § 18-8, 2. punktum. Tallene oppgir antall tilsyn med et eller flere vedtak om stans. Tall for 2015 er oppdatert

⁸ Tallet viser antall vedtak om overtredelsesgebyr med vedtaksdato i 2016

⁹ Tall om årsverk, tildeling, utnyttelsesgrad, driftsutgifter, lønnsandel og lønnsutgifter er i henhold til definisjoner i DFØ veiledningsnotat – Årsrapport for statlige virksomheter 2017

¹⁰ Arbeidsmiljøloven § 3-1, 2. ledd bokstav c

¹¹ <https://risikohjelpen.arbeidstilsynet.no/>

¹² www.arbeidstilsynet.no/arbeidsmiljoguiden

¹³ Lie, J-AS, Arneberg L, Gravseth HM, Lia A, Ljoså CH og D Matre (2014): Arbeidstid og helse. Oppdatering av en systematisk litteraturstudie. STAMI-rapport nr 1 (2014), Årgang 15.

¹⁴ <https://noa.stami.no/arbeidsmiljoindikatorer/psykososialtorganisasjonsrisiko/test/overtid/>

¹⁵ Statens arbeidsmiljøinstitutt (2018): Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2018. Status og utviklingstrekk. STAMI-rapport 19/3.

¹⁶ Her definert som arbeidsmiljølovens kap. 10 om arbeidstid og forskrift om arbeidstid for sjåfør

¹⁷ Se for eksempel omtale av prediksjonsindeks i kapittel 3.3

¹⁸ <https://www.ssb.no/statbank/table/11343/tableViewLayout1/>, per 19.11.2018

¹⁹ Arbeidstilsynet (2016): Ulykker i bygg og anlegg i 2015. KOMPASS Tema rapport nr. 8.

²⁰ <https://noa.stami.no/arbeidsmiljoindikatorer/kjemiskfysiskbiologisk/forurensninger-i-arbeidsatmosfaren/innandning-samlet/>

²¹ <https://noa.stami.no/arbeidsmiljoindikatorer/kjemiskfysiskbiologisk/hudkontakt1/hudkontakt-med-kjemikalier/>

²² www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/press-releases/WCMS_007789/lang-en/index.htm

²³ Statens arbeidsmiljøinstitutt (2018): Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2018. Status og utviklingstrekk. STAMI-rapport 19/3.

²⁴ <https://noa.stami.no/arbeidsmiljoindikatorer/psykososialtorganisasjonsrisiko/vold-mobbing-trakkasering/vold-og-trusler/>

²⁵ Agestad, C, R Tyssen, H A Johannessen, H M Gravseth, T Tynes og T Sterud (2014): 'Psychosocial and organizational risk factors for doctor-certified sick leave: a prospective study of female health and social workers in Norway', i BMC Public Health 14:1016.

²⁶ <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/0cbb3bc6069a4008a3e4873900177c2f/veileder---vold-og-trusler-i-forbindelse-med-arbeidet.pdf>

²⁷ [Veileder om forebygging og håndtering av seksuell trakassering](#)

²⁸ [Altinns veiviser for å starte og drive bedrift](#)

²⁹ [Risikohjelpen](#)

³⁰ [Renholdsbransjen sett nedenfra](#)

³¹ RR Dok. 3:14 2015-2016

³² Innst. 207 L (2014-2015)

³³ «Situasjonsbeskrivelse 2014: Arbeidsmarkeds kriminalitet i Norge»; Arbeidstilsynet mfl

³⁴ Samfunnsøkonomisk analyse Rapport 69-2017. Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet.

³⁵ K. Djupdal og T. L. Myhrvold-Hanssen (2017) Arbeidslivskriminaliteten kan bekjempes. Skatteetatens analysenytt 1-2017.

³⁶ Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningsssenter (2017) Situasjonsbeskrivelse 2017 – Arbeidslivskriminalitet i Norge.

³⁷ SKD analysenytt 2/2018

³⁸ Det er underenheter av typen BEDRIFT med minst en ansatt som inngår i analysemodellen. Disse utgjør om lag 240.000 virksomheter. Arbeidstilsynet gjennomfører tilsyn også i andre virksomhetstyper, som derved ikke har en beregnet risikogruppe

Vedlegg 2: Oversikt over arbeidsmiljøproblemene og hvilke næringer som er mest utsatt.

		Jord-/skogbruk/fiske	Industri	Kraft og vannforsyning, inkl. avløp og renovasjon	Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet	Bygg/anlegg	Varehandel, repr. av motorvogner	Transport/lagring	Overnatting/servering	Omsetning og drift av fast eiendom	Faglig, vit. og teknisk tjenesteyting	Forretningsmessig tjenesteyting	Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger	Undervisning	Helse/sosial	Private tjenester ellers
1	Kjemisk eksponering knyttet til innånding	X	X	X		X		X				X			X	
2	Kjemisk eksponering knyttet til hudkontakt	X	X	X		X			X			X			X	
3	Eksponering for biologisk materiale	X		X					X						X	
4	Dårlig inneklima													X	X	
5	Støy	X	X			X		X								
6	Arbeidsrelaterte muskel- og skjelettplager og psykiske plager	X	X			X			X					X	X	
7	Uforsvarlige arbeidstidsordninger	X						X	X	X	X				X	X
8	Manglende opplæring, informasjon og medvirkning					X		X	X			X	X			
9	Fallulykker	X	X			X		X								
10	Ulykker med kjøretøy og påmontert utstyr	X				X										
11	Ulykker under lasting/lossing					X		X								
12	Ulykker under bruk og vedlikehold av maskiner og utstyr	X	X		X	X										
13	Trafikkulykker							X								
14	Manglende rettigheter og ulovlige lønnsvilkår – utenlandske arbeidstakere	X	X			X		X	X			X				
15	Kriminelle aktører som svekker arbeidsmiljøtilstanden i enkelte næringer					X	X	X	X			X				
16	Manglende sikkerhet – utenlandske arbeidstakere		X			X						X				
17	Falsk dokumentasjon og systematisk omgåelse av regelverket					X			X			X				

SAMMEN MOT **KRIMINALITET** I ARBEIDSLIVET

Felles årsrapport for styrket innsats
mot arbeidslivskriminalitet

2018



Arbeidstilsynet



POLITIET



Skatteetaten

Innhold

1 Innledning.....	3
2 Samarbeid mot arbeidslivskriminalitet	4
2.1 A-krimsentrene og linjen i etatene	4
2.2 Annet lokalt a-krimssamarbeid.....	7
2.3 Samarbeid med andre myndigheter	8
2.4 Samarbeid med arbeids- og næringslivet.....	9
3 Innsats mot de ulike aktørene.....	11
3.1 Bransjer og aktører.....	11
3.2 Sentrale trusselaktører.....	11
3.3 Utenlandske arbeidstakere	16
3.4 Oppdragsgivere og forbrukere	19
3.5 Bruk av media.....	20
4 Resultater og effekter av samarbeidet.....	22
4.1 Klarer vi å redusere arbeidslivskriminalitet?.....	22
4.2 Noen tallfestede resultater for a-krimsentrene	26
4.3 Noen resultater fra den enkelte etat	27
5 Arbeidslivskriminalitet – modus og trender.....	31
6 Aktiviteter og tiltak på sentralt nivå.....	33
6.1. Samarbeidsarenaer	33
6.2 Oppgaver	35
6.3 Kompetansetiltak/møter.....	37

1 Innledning

Det tverretatlige a-krimssamarbeidet mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten er forankret i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, nylig revidert 5. februar 2019. Strategien og likelydende føringer i etatenes tildelingsbrev ligger til grunn for innsatsen i 2018. I tillegg har etatene utarbeidet felles styringsdokumenter som legger rammer for arbeidet: felles handlingsplan 2017-2019 for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet, felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet og mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krimssamarbeidet.

Felles årsrapport 2018 bygger i hovedsak på årsrapporter fra de syv a-krimssentrene. Rapportene omhandler tverretatlige aktiviteter og resultater som er gjennomført i regi av a-krimssenteret, samt resultater som har en direkte tilknytning til a-krimssenteret, men hvor linjen har fulgt opp med saksbehandling og bruk av tyngre virkemidler. Årsrapporten beskriver også tverretatlige tiltak som er gjennomført på sentralt nivå i etatene. Etatenes egne aktiviteter og tiltak knyttet til arbeidslivskriminalitet er bare kort beskrevet. Årsrapporten er således ikke dekkende for etatenes samlede innsats og resultatoppnåelse i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

Et sentralt arbeid i 2018 har vært utvikling av felles mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krimssamarbeidet. Etatene har blitt enig om å innrette sin felles innsats for å oppnå følgende brukermål:

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

Selv om målene ikke har vært førende for aktiviteten i 2018, er det valgt å innrette

rapporteringen mot disse. Årsrapporten har derfor en noe annen oppbygging enn foregående år.

Det er godt samarbeid mellom etatene i a-krimssentrene, og merverdien av å være samlokalisert trekkes frem av flere. Det vises også til et godt samarbeid mellom a-krimssentrene og linjen. Videre er det mye samarbeid med andre myndigheter og med arbeids- og næringslivet. Gjennom dette vinner etatene stadig erfaring og utvikler ny metodikk og ny kompetanse i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.

A-krimssentrene har mye utadrettet aktivitet, både gjennom en rekke aksjoner og mer løpende tilsyn og kontroller. Det er fokus på en dreining av innsatsen mot trusselaktører ut fra en vurdering at det er disse som gjør mest skade. Samtidig legger sentrene vekt på å være synlige og tilgjengelige gjennom mye uteaktivitet. Bruk av media er også et sentralt virkemiddel i dette.

Etatslederne besluttet i oktober 2017 en felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet. Både i a-krimssentrene og på sentralt nivå i etatene har det i 2018 vært prosesser for å implementere styringsmodellen og etablere roller og oppgaver. Det vises til at styringsmodellen har bidratt til å knytte etatene enda tettere sammen. Noen av sentrene har fått flere medarbeidere og har også økt sitt geografiske nedslagsfelt. Det har gitt diskusjoner omkring styringsmodellen og mer behov for ledelse/styring og tilstedeværelse på senteret.

Et utviklingsarbeid som startet i 2018 og som fortsetter over i 2019, er a-krimssentrenes arbeid med kunnskapsbygging og etterretning. Sentrene har foreløpig ulik kompetanse om dette, men har begynt å innhente erfaringer fra hverandre. Det er også igangsatt et nasjonalt arbeid hvor det planlegges en opplæring for alle medarbeiderne tilknyttet a-krimssentrene første halvår 2019. Det forventes at dette vil gi et løft.

2 Samarbeid mot arbeidslivskriminalitet

2.1 A-krimsentrene og linjen i etatene

Samarbeidet mellom etatene på a-krimsentret

A-krimsentrene viser generelt til et konstruktivt og godt samarbeid mellom etatene. A-krimsentret i Bergen rapporterer at samarbeidet fungerer utmerket! A-krimsentret i Tønsberg trekker frem at samarbeidet er forankret på åpenhet, fleksibilitet, nysgjerrighet og respekt for hverandre. Andre viser til at etatenes medarbeidere har etablert en felles arbeidsform som fungerer godt for arbeidet med sakene og resultatene i disse. Deling etatene imellom av fagkompetanse, erfaringer og aktørkunnskap fører til mer helhetlig virkemiddel- og sanksjonsbruk, og det gir en stor merverdi.

Samlokalisering trekkes av flere frem som en sentral faktor for merverdien. A-krim-senteret i Trondheim rapporterer at «Alle etater er enig om at vi i samtlige saker har en merverdi av å sitte samlokalisert og jobbe tett sammen. Uten samlokaliseringen ville vi ikke oppnådd samme resultat i sakene uten at dette hadde krevd mye mer ressurser fra etatene». A-krimsentret i Bergen viser også til at «Senteret ser på det som en klar fordel å være samlokalisert. Det tverretatlige samarbeidet oppnås bedre ved at etatene sitter sammen og blir kjent med hverandre, hverandres virkemidler og derigjennom kan jobbe mer effektivt sammen. Så vil systematisk tverretatlig kunnskapsbygging gi en betydelig økt merverdi.» A-krimsentret i Tønsberg sier «Samarbeidet mellom etatene oppfattes som godt og nært, og betingelsen for dette er faktisk samlokalisering. Merverdien i dette er at saker og spørsmål kan avklares raskt.»

A-krimsentret i Oslo har i 2018 hatt et særlig fokus på transportbransjen etter en

større kartlegging av et segment i bransjen som viste en del alvorlige funn. Det vises til merverdien ved å være samlokalisert når etatene skal gjøre denne type kartlegging. Det gjør det lettere for etatene å innhente, gjennomgå og analysere dokumentasjon sammen. I tillegg vises det til at etatene er langt mer effektive i sine operative kontroller når man er samlet.

Nødvendige hjemler for deling av informasjon mellom etatene, er fremdeles ikke på plass. Det vises til at man ser frem til at kommende regelendringer i skatteforvaltningsloven og tolloven vedrørende taushetsplikt, vil bidra til en mer effektiv informasjonsdeling og behandling av sakene, og derigjennom en ytterligere styrking av merverdien.

Organisering av arbeidet i a-krim-sentrene og felles styringsmodell

Rollene i felles styringsmodell er nå implementert på regionalt nivå. A-krim-senteret i Bergen viser til at styringsmodellen har styrket samarbeidet og profesjonalisert senterets drift, og det har vært gode prosesser gjennom implementeringen av modellen. Samtidig viser flere til at det har krevd ressurser i 2018 å implementere styringsmodellen, sikre felles forståelse for innholdet og etablere strukturer for hvordan senteret best skal jobbe ut fra modellen. Dette har derfor hatt noe innvirkning på omfanget av utadrettet aktivitet.

I løpet av første halvår kom de regionale styringsgruppene på plass, og disse har hatt mellom to til fem møter i løpet av 2018. De lokale koordineringsgruppene møtes jevnlig. Videre har flere av a-krimsentrene fagdager for medarbeiderne på senteret, og dette gir en merverdi i samarbeidet.

Operativ gruppe for kunnskapsbygging har på enkelte av a-krimsentrene ikke vært på plass før siste del av 2018, og arbeidet er ikke kommet skikkelig i gang. Det er også varierende kompetanse generelt i sentrene og også i etatene, om kunnskapsbygging og etterretning og hva det innebærer å jobbe kunnskapsstyrt. A-krimsentret i Tønsberg har siste halvår jobbet frem en tverretattlig arbeidsmetodikk for trusselvurdering som inngår som del av en helhetlig etterretningsmetodikk. Etter hvert som de får erfaring blir dette nyttig å dele med andre a-krimsentre. Også a-krimsentret i Bergen jobber med å etablere en arbeidsflyt som bygger opp under en kunnskapsstyrt aktivitet og for å sikre at saker prioriteres riktig med hensyn til om de skal følges opp i a-krimsentret eller i linjen.

Dette er et arbeid som vil ha fokus utover i 2019, både på det enkelte a-krimsentre, men også fra sentralt nivå i etatene gjennom felles opplæring, felles metodeutvikling og felles malverk. Dette vil bidra til å gjøre tverretattlig bekjempelse av arbeidslivs-kriminalitet mer effektiv og treffsikker. Å dele opplysninger og kunnskap på tvers av etatene, og også mellom a-krimsentrene og mellom a-krimsentrene og linjen, står helt sentralt. A-krimsentrene er også bevisst på betydningen av at de operative gruppene for forebygging og kontroll og kunnskapsbygging jobber overlappende og utfyllende, og vil jobbe med denne samhandlingen.

Det er blitt stor variasjon i størrelsen på a-krimsentrene. Flere av etatene har økt sin ressursinnsats og tilstedeværelse. Oslo og Tønsberg er de største sentrene med over 30 medarbeidere. På a-krimsentret i Oslo er det særlig politiet som har styrket sin innsats i løpet av 2018, både til kunnskapsbygging og til forebygging og kontroll. Videre har regional styringsgruppe besluttet at senteret skal ha ansvar for Akershus, i tillegg til Oslo. Samtidig har tidligere etablerte tverretattlige kontroller under Oslo politidistrikt som «Full pott» innen serveringsbransjen, blitt samlet under

a-krimsentret. Det at all a-kriminnsats nå er samlet på et sted vil være positivt for det videre samarbeidet mellom etatene.

A-krimsentret i Stavanger har i 2018 ikke hatt lokaler som har gjort det mulig å organisere arbeidet fullt ut i henhold til styringsmodellen. Det har vært en betydelig økning i antall medarbeidere. I tillegg besluttet regional styringsgruppe at a-krim-samarbeidet i Haugesund skulle legges inn under senteret. Fra januar 2019 er senteret etablert i nye og hensiktsmessige lokaler og vil nå jobbe med å etablere felles kultur for å kunne hente ut mer potensial av samarbeidet mellom etatene.

Ved a-krimsentret i Bodø har det av ulike årsaker tatt tid å få innplassert medarbeidere fra flere av etatene, og det kom mange nye medarbeidere i 2018. I løpet av første kvartal 2019 vil bemanningen på senteret være på plass med ca. 14 medarbeidere. Det krever imidlertid tid å utvikle god samhandling og samarbeid, og bemanningssituasjonen har påvirket senterets mulighet til en god og effektiv innsats.

Det at noen av de operative gruppene og a-krimsentrene har blitt store, gjør at det har blitt utfordrende å koordinere arbeidet og medarbeiderne. Det har også blitt etterlyst mer tilstedeværelse av en «daglig leder» på senteret. A-krimsentret i Oslo har høsten 2018 hatt en prosess knyttet til å sikre riktig kompetanse, bemanning og ledelse ved senteret. Det er nå etablert en rolle som senterkoordinator for å ha den daglige driften av senteret, og vedkommende vil være til stede på senteret hver dag. Tilsvarende utfordringer har også vært diskutert for a-krimsentret i Bergen og a-krimsentret i Stavanger, og det er også her etablert roller som senterkoordinatorer. Den sentrale styringsgruppen for a-krim-samarbeidet diskuterte på møte i nov. 2018 etablering av «nye» roller i styringsmodellen. Styringsgruppen åpnet da for at sentrene kunne vurdere justeringer og grep, særlig vedrørende behovet for ledelse,

innenfor hoveddrammene av den vedtatte modellen.

Skatteoppkreverne er til stede på alle a-krimsentrene med unntak av Bodø. Skatteoppkreverne er en viktig samarbeidspart og også ressursleverandør inn i det tverretatlige a-krimssamarbeidet. De deltar både i operative grupper forebygging og kontroll og grupper for kunnskapsbygging samt sitter i de lokale koordineringsgruppene. Tolletaten er til stede på a-krim-senteret i Oslo og i Trondheim. I tillegg har de i 2018 knyttet seg til operativ gruppe kunnskapsbygging i a-krimssenteret i Bergen.

A-krimssenterets samarbeid med linjen

Felles styringsmodell legger til grunn at det etableres arbeidsprosesser som ivaretar dialog og samhandling mellom a-krimsentrene og linjen, og linjene seg mellom. I hovedsak fungerer samarbeidet mellom a-krimssenteret og linjen på en tilfredsstillende måte for alle sentrene og alle etatene. Eventuelle utfordringer kommer tydeligst frem i komplekse nettverkssaker hvor flere etater er involvert, og linjene må samkjøre strategi og tidspunkt for tiltak. Det vises også til at det kan være utfordrende når det foregår parallell behandling av sakene både i linjen og på senteret.

Det er blitt et økt fokus på at a-krimsentrene og linjen bør jobbe parallelt for å hindre at de kriminelle kan fortsette sin aktivitet – a-krimssentret med raskere virkemiddelbruk og linjen med tyngre virkemiddelbruk. Under følger et eksempel som belyser dette.

Eksempel. A-krimssenteret har over lengre tid arbeidet med et nettverk som har virksomhet innen både bygg, servering og engros. Fokus har vært rettet mot byggevirksomhet A og byggevirksomhet B. Virksomhet A er nå konkurs, og det foreligger klare holdepunkter for at sentrale personer har tatt ut store beløp fra selskapet uten at dette er innberettet verken som lønn eller utbytte. Politiet etterforsker dette for å avklare om det

foreligger økonomisk utroskap. Skatteetaten har iverksatt bokettersyn i virksomhet B. I virksomhet B er det drift, og virksomheten er tilsynelatende en videreføring av virksomhet A. Arbeidstilsynet har løpende oppfølging av virksomhet B. NAV har forut for 2018 stanset utbetaling av stønad til en sentral person i virksomhetene, samt fulgt opp andre stønadsforhold. Dette er et eksempel som viser en bred samordnet virkemiddelbruk både fra a-krimssenteret og linjen i etatene. Samtidig krever dette god koordinering og deling av informasjon for å sikre at de som jobber med sakene i de ulike etatene, er kjent med helhetsbildet.

Det er ulikt hvordan etatene bruker linjen i oppfølging av saker fra a-krimsentrene. Dette er til dels begrunnet i etatenes ulike virkemidler og sanksjoner. Arbeidstilsynets medarbeidere følger i hovedsak opp saker på a-krimssenteret. Dette fordi etaten besitter de raskere virkemidlene og sanksjoner som kan brukes mer eller mindre umiddelbart og med korte frister. Tyngre sanksjoner som overtredelsesgebyr og anmeldelser gjøres i samarbeid med linjen. Dette anses å være en hensiktsmessig fordeling.

For politiet vises det til at det noen steder er medarbeidere på a-krimssenteret som følger opp saker, samtidig som ressurser i linjen bistår ved behov og større saker. Politiet har flere steder økt sin kapasitet, både i a-krimssenteret og i linjen. I Bergen er det opprettet et eget etterforskningsavsnitt (a-krim-avsnittet) som er tiltenkt å håndtere hovedtyngden av de mindre sakene som genereres i a-krimssenteret. I tillegg vil også andre enheter i politiet, herunder økonomi-avsnittet, håndtere saker, spesielt når det gjelder større saker mot bakmenn og nettverk. For a-krimssenteret i Oslo har Oslo politidistrikt gjennom 2018 både styrket og planlagt å ytterligere styrke ressurser til senteret, samt at linjen skal stille med mer ressurser ved behov, f.eks. operative ressurser, ressurser til etterretning og etterforsknings- og påtaleressurser. Disse tiltakene vil gjøre politiet bedre rustet til å

følge opp aktuelle saker som blir fanget opp i a-krimssamarbeidet. Øst politidistrikt viser til at de også har dreid sin virksomhet mot arbeidslivskriminalitet, og at det brukes ressurser i linjen i tillegg til ressurser til senteret i Oslo.

Samarbeidet mellom a-krimssentrene og linjen i NAV er godt. Saker som kommer fra sentrene, utredes og behandles videre i linjen for forvaltningsvedtak der det er nødvendig, eller til strafferettslig vurderinger i NAV Kontroll når sakene er ferdig utredet. Generelt er det tilstrekkelig med ressurser i linjen til å følge opp aktuelle saker.

Det vises også til et godt samarbeid med linjen i Skatteetaten og oppfølging av saker fra a-krimssentrene. Videre er det saker som linjen har jobbet med som spilles inn til a-krimssenteret. Skatteetaten bruker en rekke virkemidler, og a-krimssentrene har samarbeid med flere miljøer i linjen, bl.a. innkreivingsavdelingen vedrørende konkursbegjæringer, arrest og utlegg. Videre er kontrollmiljøene, Sentralskattekontoret for utenlandssaker og de som jobber med kvalitet i mva-registeret, sentrale samarbeidsparter. Skatteetatens team for elektronisk sporsikring (SAES) har vært viktig for å fremskaffe faktum både i forvaltningssaker og straffesaker.

Kemneren håndterer mange av sakene på a-krimssenteret, men viser også til at de har ressurser i linjen som kan ta saker. Noen steder har de egen andrelinje når det gjelder bokettersyn, og linjen deltar også på diverse større kontroller. Oslo kemnerkontor har et eget team for mottak av saker, og saker fra a-krimssenteret prioriteres. Det vises til god dialog med senteret gjennom utveksling av informasjon og oppfølging av saker.

Flere av a-krimssentrene viser til et godt samarbeid med servicesentrene for utenlandske arbeidstakere (SUA). SUA får mange tips om interessante objekter og miljøer som er aktuelle for etatene og videre

oppfølging på a-krimssentrene. Det vises også til utveksling av erfaringer rundt trender og utvikling.

2.2 Annet lokalt a-krimssamarbeid

Etatene har pr. i dag et formalisert samarbeid i Hedmark og Oppland og i Møre og Romsdal uten at etatene er samlokalisert. Samarbeidet i Hedmark og Oppland er i 2018 forsterket og utviklet med bakgrunn i samarbeidsavtalen som er etablert. Etatene har et ukentlig fysisk møte, men det er utfordringer med å få til et tett samarbeid i arbeidshverdagen når etatene ikke har en mer fast organisering av samarbeidet. Det gjelder også arbeidet med kunnskapsbygging for å kunne spisse innsatsen mot sentrale trusselaktører.

I Møre og Romsdal er det også inngått en egen samarbeidsavtale og hvor Statens vegvesen er en del av avtalen. Her sitter etatene sammen en dag pr. måned, men viser til at det er mye samarbeid og kontakt utover dette. Samarbeidet beskrives som velfungerende samtidig som det i 2018 har vært en prosess for å finne den best mulige formen for organiseringen av samarbeidet. Det pekes også på utfordringer knyttet til at samarbeidet ikke har de samme rammene og tilgang til ressurser, kompetanse m.m. som a-krimssentrene har.

I Østfold og deler av Akershus (som ikke dekkes av a-krimssenteret i Oslo) er det samarbeid mellom etatene, men ikke fast formalisert. Det varierer i hvilket omfang den enkelte etat er inne i samarbeidet. Samarbeidet er i hovedsak basert på felleskontroller gjennomført etter initiativ fra en av de samarbeidende etatene.

I Troms og Finnmark har det i 2018 kun vært et samarbeid mellom noen av etatene ad hoc og i forbindelse med enkelte kontroller. Her er det derfor ikke noe formalisert samarbeid pr. dags dato.

2.3 Samarbeid med andre myndigheter

Både a-krimsentrene og annet lokalt a-krimssamarbeid viser til at det også i 2018 har vært et utstrakt samarbeid med andre myndigheter. Samarbeidet er knyttet til de forskjellige sakene, aktørene og bransjene a-krimsentrene til enhver tid jobber med. Det er oftest samarbeid i forbindelse med aksjoner og kontroller som gir mulighet for bruk av flere virkemidler i arbeidet. Samarbeidet gir også økt markedsinnsikt og kunnskap på mange områder og er derfor viktig inn i arbeidet med kunnskapsbygging. Det vises til at det er relevant og god informasjonsdeling på tvers av myndigheter. Under følger noen eksempler:

Innkvartering. Når det gjelder kontroll av innkvartering som arbeidsgiver stiller til disposisjon, er særlig El-tilsynet, brannvesenet og også plan- og bygningsetat i kommunene sentrale, i tillegg til Arbeidstilsynet og politiet.

Det vises til kontroller der brannvesenet har konkludert med at det ikke er forsvarlig å bo i boligen. Kombinert med Arbeidstilsynets vedtak om umiddelbar stans i bruk av boligen til innkvartering, har dette hindret at arbeidstakerne ble boende i en brannfelle. A-krimssenteret i Stavanger har etter innkvarteringsinspeksjon på 28 adresser i 2018, oppsummert at gjennomgående funn var bygninger som ikke var godkjent som boenhet av kommunen. Det var helt eller delvis mangel på brannvarsling og slokkeutstyr og ofte risikoforhold knyttet til mangler ved rømningsveier. Det var også flere tilfeller av ulovlig bruk av næringsbygg til innkvartering. Standarden på innkvarteringen var ikke tilfredsstillende, som eksempel kan nevnes bad som var fulle av muggsopp, noe som er svært helseskadelig. På fem av adressene ble det gitt umiddelbar bruksnekt.

Servering. Innenfor serveringsbransjen er samarbeid både med Mattilsynet, El-tilsynet og bevilgingsmyndighet i kommunene sentralt. Som eksempel viser et a-krimssenter

til at de i flere saker med serveringssteder, har fått stengt kjøkken og det elektriske anlegget gjennom et samarbeid med Mattilsynet og El-tilsynet der de brukte sine virkemidler, i tillegg til de forhold som a-krimssenteret fulgte opp med sine virkemidler. Dette gjør det vanskelig for aktøren og dennes mulighet til å drive videre. Tap av skjenkebevilling påvirker også kundegrunnlaget og opprettholdelse av virksomhet.

Landbruk. A-krimssenteret i Tønsberg har i 2018 hatt en aksjon innen landbruk/jordbærproduksjon. Her var det et tett samarbeid med Tolletaten, Mattilsynet, El-tilsynet, plan- og bygningsetat, brannvesenet, og i oppfølgingen også Utlendingsdirektoratet. Det ble benyttet en rekke virkemidler fra de andre myndighetene, f.eks. stanset Mattilsynet produksjonen på noen jorder grunnet manglende sanitære forhold, og jordbær ble beslaglagt og destruert. Det ble gitt reaksjoner på bruk av kjemikalier og sprøytemiddel, eller fravær av dette. El-tilsynet ga pålegg grunnet ikke forskriftsmessig kobling av elektriske anlegg, og plan- og bygningsetaten ga bruksforbud på innkvartering til arbeidstakere.

Fiskeri. På bakgrunn av forhold som er avdekket de siste årene gjennom kontroller i fiskeribransjen og tips, har a-krimssenteret i Bodø i 2018 jobbet med å bygge mer kunnskap om bransjen, spesielt knyttet til bruk av utenlandsk arbeidskraft. Her har det vært et samarbeid med Fiskeridirektoratet for å få en oversikt over aktørene, og det har vært et samarbeid med a-krimssenteret i Stavanger om bistand under kontroller. Det jobbes nå videre med noen aktører for ytterligere informasjonsinnhenting og kontroller. I tillegg skal det gjennomføres møter med bl.a. Mattilsynet, Tolletaten og Sjøfartsdirektoratet for mulig samarbeid på enkelte objekter.

Bilverksteder og transport. Alle a-krimsentrene og annet lokalt a-krimssamarbeid viser til et veletablert og godt samarbeid med Statens vegvesen, både når det gjelder

bilverksteder/bilpleie og transport. Et eksempel er fra a-krimsenteret i Oslo og en større kartlegging av transportbransjen. Statens vegvesen stilte både mannskap, biler og kompetanse til rådighet slik at etatene fikk kontrollert på en effektiv måte. Senteret har også hatt en større tverretattlig aksjon mot verksted/transport/bruktbilbransje sammen med Statens vegvesen. Her var det mistanke om juks med ferdsskrivere, trygdemisbruk, fiktiv fakturering og hvitvasking av kriminelt utbytte. Den største kontrollen som senteret har gjennomført i 2018, var mot varebiler og hvor også Statens vegvesen var sentrale for bl.a. å kontrollere overlast/trafikkfarlige forhold.

Videre har både a-krimsentrene i Bergen, Trondheim, og Stavanger samarbeidet med Statens vegvesen overfor ulovlige bilverksteder. I Møre og Romsdal inngår States vegvesen i a-krimsamarbeidet, og her har det i 2018 vært et økt fokus på bilverksteder/bilpleie. Det er flere tilfeller av ulovlig verksteddrift og bl.a. bruk av ulovlig arbeidskraft, avvik når det gjelder avlønning, manglende timeregistrering og arbeidsavtaler, og dårlige kunnskaper om risiko knyttet til arbeidets art. A-krimsenteret i Stavanger viser til et aktivt samarbeid med plan- og bygningsetaten i flere kommuner for å stanse utleie av lokaler til ulovlige bilverksteder. Dette er et svært effektivt virkemiddel. Det er også eksempel på et samarbeid med Tolletaten om tips vedrørende smugling av bildeler som ble brukt til reparasjon på et helsvart og ulovlig bilverksted.

Et av a-krimsentrene har i 2018 arbeidet med en trusselaktør innen transport. Aktøren har tidligere blitt ilagt reaksjoner fra ulike etater for flere forhold, og etatene så at flere forhold hadde forblitt uendret. Det ble derfor gjennomført en felles kontroll hvor også andre myndigheter deltok. Samarbeidet omhandlet bl.a. Fylkesmannen, Statens vegvesen, El-tilsynet, brannvesenet og to kommuner. Drift og bruk av bygningsmasse ble stanset, og det er fremlagt krav om opprydning og utbedring

fra flere etater. Videre er det er innhentet dokumentasjon for ulike forhold som nå gjennomgås av etatene.

Det lokale el-tilsynet (DLE). A-krimsenteret i Stavanger inngikk i 2017 en egen samarbeidsavtale med det lokale el-tilsynet, som bistår a-krimsenteret i alle bransjer og på tvers av lokale e-verk. Disse kontrollerer elektriske installasjoner og om arbeidet utføres av personer med fagkompetanse. De har i 2018 vært med på en rekke kontroller og har også fulgt opp observasjoner og funn på adresser som allerede er kontrollert av a-krimsenteret. Det er avdekket flere tilfeller av uforsvarlig og elektrisk udokumentert installasjonsarbeid, og virksomheter som ikke innehar de fagpersonene de har oppgitt for å bli godkjent el-virksomhet.

2.4 Samarbeid med arbeids- og næringslivet

Det har vært flere aktiviteter knyttet til samarbeid med arbeids- og næringslivet, spesielt partene i arbeidslivet og bransjeorganisasjoner.

Som eksempel kan nevnes at a-krimsenteret i Oslo har etablert et samarbeid med Fair play Bygg. Dette er et spleiselag mellom byggebransjen og de ulike laugene og forbundene i Oslo hvor det er etablert et prosjekt etter modell av Byggebransjens uropatrulje i Trondheim. Prosjektet har gitt flere gode tipssaker til a-krimsenteret.

A-krimsenteret i Trondheim har videreført et godt samarbeid med Byggebransjens uropatrulje. Denne eies og drives som et topartssamarbeid mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, og «kjemper for en seriøs byggebransje med like konkurransevilkår». Gjennom samarbeidet med uropatruljen har a-krimsenteret også fått i stand et samarbeid med LO, spesielt Fellesforbundet. Dette er en god kilde til tips. Senteret viser til at det generelt er mye samarbeid med bransjene på arbeidstakersiden, mens det er mindre på arbeidsgiversiden.

A-krimssenteret i Trondheim viser videre til et godt samarbeid med regionale verneombud både innenfor bygg og anlegg, renhold og hotell og restaurant. De regionale verneombudene bidrar med tips og informasjon og har vært viktige samarbeidsparter i forbindelse med planlegging av aksjoner.

A-krimssenteret i Tønsberg har også et samarbeid med partene i regi av LO og NHO, et samarbeid med Fellesforbundet i forbindelse med aksjoner, og et tipssamarbeid med «Medbyggerne», som er et samarbeid mellom offentlig sektor, partene i arbeidslivet og byggebransjen i Vestfold, i regi av Fylkesmannen i Vestfold.

A-krimssenteret i Kristiansand har halvårlige møter med LO og NHO, samt utvalgte forbund. Et viktig samarbeidsområde er fortløpende utveksling av tips. I 2018 har det kommet få tips fra partene, og senteret mener det er potensiale i at partene selv i enda større grad setter arbeidslivs-kriminalitet på agendaen.

A-krimssenteret i Stavanger har halvårlige samarbeidsmøter med næringslivet, partene i arbeidslivet og samarbeidende etater

utenfor a-krimssenteret, om arbeids-markedet i Rogaland. Tema i 2018 har bl.a. vært seriøsitet i offentlige kontrakter.

A-krimssenteret i Bodø viser til regelmessig kontakt med arbeids- og næringslivet i Nordland, bl.a. i samarbeid med politiet sin næringslivskontakt.

Flere av a-krimssentrene viser også til jevnlig møter med næringsråd/næringsforeninger for å utveksle informasjon og planlegge eventuelle felles aktiviteter som f.eks. informasjonsmøter mot ulike bransjer. Både gjennom sentrene og annet a-krimssamarbeid har etatene deltatt og hatt foredrag/innlegg på en rekke ulike seminarer og møter med partene, laug, bransjeorganisasjoner, andre offentlige myndigheter, politikere, advokatfirma, organisasjoner osv. for å fortelle om det tverretatlige a-krimssamarbeidet, samt etablere relasjoner til ulike aktører i næringslivet. Dette gir nyttig informasjon tilbake til etatene om bransjer, modus/trender og kunnskap om arbeidslivet. Samtidig er det viktig at etatene får informert og satt problemområdet på kartet.

3 Innsats mot de ulike aktørene

3.1 Bransjer og aktører

Både a-krimsentrene og annet a-krim-samarbeid har i 2018 hatt aktivitet i mange av de samme bransjene som tidligere år. Bygg og anlegg, renhold, transport, bilpleie/bilverksteder, dagligvare, servering, landbruk og frisør/neglepleie/massasje er de viktigste bransjene. En årsak til at etatene ofte finner mange brudd på regelverket i disse bransjene, kan være at dette er bransjer hvor det til dels er få formalkrav til kompetanse og hvor det fysiske arbeidet er hovedinnsatsen. En annen årsak kan være at det er lett å etablere seg i bransjene, det er bransjer som aktørene kjenner og hvor det er lett å skaffe arbeidskraft. Samtidig erfares det at aktørene blir mer profesjonelle når det gjelder å skjule de kriminelle aspektene, noe som gjør at man vil kunne finne ryddige og ordentlige virksomheter som er «skalkeskjul» for kriminell virksomhet. Etatene erfarer også at aktørene opererer i flere bransjer og flytter virksomhet mellom bransjer.

A-krimsentrene har i 2018 hatt et helhetlig aktørperspektiv; bakmenn, arbeidsgivere, oppdragsgivere og arbeidstakere, samt utenlandske aktører. Med bakmenn menes i denne sammenheng bl.a. hovedledd i nettverk og profesjonelle medvirkere. Dette er i henhold til etatenes Felles handlingsplan 2017-2019. Som følge av arbeidet med mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krim-samarbeidet, har innsatsen i 2018 gradvis blitt dreid mot tre prioriterte aktørgrupper: sentrale trusselaktører, utenlandske arbeidstakere og oppdragsgivere og forbrukere.

3.2 Sentrale trusselaktører

Etatene har i løpet av 2018 etablert et felles brukermål om at *sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig*

reduisert (brukereffekt). Begrepet sentral trusselaktør er ikke entydig definert. En trusselaktør er enten et individ, en gruppe eller en organisasjon som har en kjent eller antatt intensjon om, og kapasitet til å overta, endre eller ødelegge verdier. Erfaringer fra det tverretatlige a-krim-samarbeidet tilsier at de aktørene som utgjør den største trusselen, er personer som innehar en eller flere nøkkelfunksjoner når det gjelder organisering av kriminaliteten. Nøkkelfunksjoner kan være at de planlegger, organiserer, instruerer, igangsetter eller kamuflerer kriminaliteten. Det er gjerne de samme personene som også profiterer på kriminaliteten. De rår over innsatsfaktorer som eksempelvis oppdrag, arbeidere og utbytte fra de kriminelle handlingene. Disse aktørene blir i det tverretatlige a-krim-samarbeidet omtalt som sentrale trusselaktører (jf. rapporten om mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krim-samarbeidet 13.06.2018). Begrepet sentral trusselaktør er imidlertid nytt, og i rapporteringen fra a-krimsentrene varierer det mht. hva som er definert eller beskrevet som en sentral trusselaktør.

Bruk av virkemidler og sanksjoner

Kjennetegn på at sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert, er bl.a. at det er etablert krav mot aktørene og at de er fratatt verdier, stanset og fratatt rettigheter, hindret i å organisere og kamuflere den ulovlige virksomheten og straffeforfulgt. A-krimsentrene forventes særlig å benytte virkemidler som etablering av krav (som ikke krever lengre saksbehandling), fratakelse av verdier og stans. Virkemidler som straff, rettighetstap og virkemidler for å hindre organisering og kamuflering, forventes å kreve lengre saksbehandling og bør derfor benyttes av linjen.

Etatene samarbeider om å finne frem til de virkemidler og sanksjoner som er best egnet i arbeidet med den enkelte sak. Når etatene samordner sine sanksjoner og bruker dem i kombinasjon, gir det etatene et stort potensial til å kunne begrense eller stanse kriminelle aktører. Det er ikke et mål at alle etatene selv skal sanksjonere, men dette vurderes opp mot effekt og effektiv ressursutnyttelse.

Arbeidstilsynet har sammen med politiet, virkemidler med mer umiddelbar effekt. Stans av virksomhet på grunn av overhengende fare, pålegg med kort frist og bruk av pressmidler som stans og tvangsmulkt, samt overtredelsesgebyr, brukes taktisk og gjerne slik at det skaper plunder og heft for virksomheten, og dermed forhåpentligvis reduserer deres intensjon til å begå lovbrudd. Dette kan gjøres parallelt med at f.eks. Skatteetaten og kemner følger opp med mer tidkrevende virkemidler som avdekkingskontroller og fastsettelse, og NAV følger opp med virkemidler som opphør av stønad og tilbakekreving av feilutbetalt stønad. Det vises også til eksempler der NAV har hindret utbetaling av stønad på bakgrunn av opplysninger som er fremkommet i forbindelse med kontroller, og at stønader er stanset tidlig i utredningen for senere å bli en sak med opphør/tilbakekreving. Etablering av krav er ofte en forutsetning for å kunne ta verdier. For å få størst effekt, må fastsettelse, ilagt gebyr og tvangsmulkt innfordres. Kemneren og Skatteetaten har derfor stort fokus på innfordring og særlig tvangsinnfordring, gjennom bruk av arrest og utlegg.

Stans på grunn av overhengende fare, f.eks. manglende sikring av arbeid i høyden, er viktig for å sikre arbeiderne på stedet, men også for at dette virker konkurransevridende. Det erfares imidlertid at virksomheten gjerne retter opp enkelttilfellene uten at det skaper større ringvirkninger med hensyn til sikkerhet. Det samme gjelder for stans som pressmiddel knyttet til manglende HMS-kort. Virksomheten får dette raskt i orden, men

fortsetter som før. Arbeidstilsynet har i 2018 tatt i bruk overtredelsesgebyr på gjentakende og grovere brudd på HMS-kortplikten. Dette synes å ha ført til større etterlevelse av regelverket.

Det er ikke alle virksomheter som overholder stansingsvedtak, og det er enkelt å avdekke brudd på stans. Det er derfor sentralt å følge opp arbeidsplasser hvor der er gitt stansingsvedtak. A-krimsenteret i Stavanger har etablert en «uropatrulje» som flere ganger i uken har vært ute og undersøkt tips, sjekket om virksomheter har overholdt stansingsvedtak, og foretatt enklere kontroller. Dette er en oppgave som medarbeiderne har byttet på.

Politiets virkemidler er både i forvaltningssporet og straffespolet. Flere av sakene som avdekkes løses i forvaltningsspolet etter utlendingsloven, f.eks. bort- og utvisning. Ved mer alvorligere brudd på utlendingsloven, f.eks. ved bruk av ulovlig arbeidskraft, blir sakene i tillegg fulgt opp med anmeldelse. Både forvaltningssakene og straffesakene blir vanligvis håndtert i linjen i politiet.

Et eksempel på bruk av politiets virkemidler er fra en sak mot en sentral aktør som har vært med å tilrettelegge for arbeidslivskriminalitet i transportbransjen. Her benyttet politiet virkemidler som pågrepelse, ransaking, beslag, varetektsfengsling og utleveringspålegg for å sikre bevis i saken. Driften til foretaket ble redusert i forbindelse med aksjonen, og foretaket gikk konkurs.

Et annet eksempel er fra en sak der a-krim-senteret ble tipset om steinleggere som gikk fra dør til dør og tilbød å utføre diverse små jobber som f.eks. spyling av tak og innkjørsler. Under en kontroll fra alle etatene ble det avdekket at steinleggerne utførte tjenester uten å være mva-registrert, og oppga feilaktig firmainformasjon. Steinleggerne ble pågrepet av politiet først etter utlendingsloven, men senere overført i varetekt på grunn av mistanke om bedrageri og brudd på merverdiavgiftsloven og

bokføringsloven. Det ble opprettet utvisningssak, og de ble utvist etter at de hadde vedtatt forelegg for de straffbare forholdene.

Det vises til at bortvisning gjennom politiloven § 7 er et nyttig virkemiddel. Politiet kan bortvise for å forebygge videre straffbare forhold, f.eks. hvis en virksomhet ikke er mva-registrert og ikke sender inn pliktige meldinger (mva-melding, a-melding m.m.). I disse tilfellene må aktørene dokumentere ovenfor politiet at de har etterkommet grunnlaget for bortvisningen, ofte med det resultat at de oppfyller sin plikt overfor flere etater. Som eksempel innrapporteres omsetning gjennom mva-meldingen eller lønn gjennom a-meldingen. Da blir det etablert krav mot aktøren, som igjen kan gi grunnlag for å ta utlegg i pengestrømmer o.l. I noen tilfeller betales også kravet umiddelbart slik at man slipper å drive dette inn gjennom innfordring.

Et a-krimssenter viser til at de har jobbet målrettet i noen saker slik at politiet kan inndra utbyttet. I en sak som senteret og linjen i Skatteetaten jobber med, ga Arbeidstilsynet våren 2018 vedtak om stans. Stansen ble ikke etterkommet, og virksomheten drev videre. Skatteetaten, med bistand av politiet, gjennomførte en uanmeldt kontroll i virksomheten hvor det ytterligere ble dokumentert at virksomheten har drevet til tross for stansingsvedtaket. Virksomheten ble anmeldt av Arbeidstilsynet for brudd på stans, og det jobbes nå med å beregne brutto omsetning fra stansen ble gitt, slik at denne kan inndras i straffesaken. I tillegg kommer skatte- og avgiftskrav og anmeldelse for skatteunndragelser. Skatteetaten vil også kreve erstatning i straffesaken (sivile krav) fra daglig leder (og eier) for de tap som er lidt pga. feil innberetning av skatt/avgift. På denne måten har a-krimssenteret bidratt til å redusere aktørens kapasitet og intensjon for å begå ytterligere lovbrudd.

I en annen sak arbeides det med tanke på inndragning av det som en virksomhet har spart ved å utbetale lønn under minstetariff

og manglende overtidsbetaling. Dette gjelder mange arbeidere over lang tid og dermed store beløp. Man vet foreløpig ikke resultatet med disse sakene, men det prøves ut om inndragning på denne måten kan bli et mer effektivt virkemiddel for å ta verdiene fra aktørene.

I noen tilfeller er straff det viktigste virkemiddelet for å redusere kapasiteten til en aktør. Det gjelder spesielt for aktører som ikke bryr seg om ulike forvaltnings-sanksjoner og som har tilstrekkelige midler til å dekke eventuelle krav. Det erfares imidlertid at politiet har flere straffesaker som ikke er blitt påtaleavgjort, fordi siktede unndrar seg denne ved å forlate landet. Personene er etterlyst av politiet, og sakene kan først ferdigstilles og pådømmes dersom personene kommer tilbake til Norge. Så kan det sies å være et resultat at personene ikke lengre opererer her til lands og at de dermed er "satt ut av spill" i Norge. Imidlertid er det et mål å få gjennomført sakene, med påfølgende utvisning, slik at personene er forhindret fra å komme tilbake.

Anmeldelse fra de andre etatene er sentrale i denne sammenheng. Som eksempel viser a-krimssenteret i Bergen til at NAV i 2018 har inngitt 11 anmeldelser for trygdesvindel av totalt 3,3 mill. kroner, mens a-krimssenteret i Stavanger viser til at NAV har inngitt 4 anmeldelser for trygdesvindel av totalt 2,3 mill. kroner. De fleste anmeldelsene blir utarbeidet av linjen og ikke av a-krimssentrene. Enkelte steder har det i 2018 vært utfordringer knyttet til oppfølging av straffesaker på grunn av krevende ressursituasjon i linjen i politiet, og saker fra etatene er blitt henlagt. Gjennom at politiet har styrket sin kapasitet inn mot arbeidslivskriminalitet, legges det til grunn at kapasiteten i tiden fremover blir bedre.

Fra a-krimssenteret i Oslo er det eksempel på en straffesak der det i desember 2018 ble avsagt dom mot et av uttaksleddene i et nettverk a-krimssenteret utredet i 2015. Nettverket opererte innen bygg og var et såkalt fiktivt faktureringsnettverk.

Kriminaliteten bestod i mva-svindel, svart arbeid, heleri og hvitvasking. Det ble avdekket bruk av tre uttaksledd og to uttaksagenter og 7-8 virksomheter som benyttet disse uttaksleddene. Tiltalte ble dømt for overtredelse av straffeloven og til fengsel i 18 måneder og inndragning på 300 000 kroner. Det forventes flere rettssaker i 2019 mot aktører i dette nettverket.

Flere av a-krimsentrene viser til samarbeid med bostyrere som et nyttig virkemiddel. Som eksempel rapporterer a-krimsenderet i Stavanger at det har utviklet seg et konstruktivt samarbeid. A-krimsenderet har bl.a. kontaktet bostyrere for å varsle om virksomheter som har forsøkt å få huseiere/kunder til å betale utestående fordringer til dem i stedet for til boet. Bostyrere har kontaktet kemneren for samarbeid i forbindelse med konkurser. Medarbeidere på a-krimsenderet har bistått i rettsmøter og vitnet i saker hvor hensikten har vært å illegge daglig leder og styre-representanter eller medeiere konkurs-karantene. Arbeidstilsynet har oversendt tilsynsrapporter til bostyrere for å gi informasjon som kan bidra til at verdier sikres og at penger fra lønnsgaranti-ordningen betales til arbeidstakere med reelle arbeidsforhold.

Eksempel på arbeid mot noen sentrale trusselaktører

A-krimsentrene arbeider i økende grad med etterretning og analyse for å identifisere trusselaktører. Eksempelvis har a-krim-senderet i Oslo i løpet av 2018 identifisert nye trusselaktører og laget etterretnings-rapporter på disse, samt forslag om oppfølging og tiltak. I tillegg har senteret fulgt opp aktører som er kjent fra tidligere kontroller og straffesaker, bl.a. for utnyttelse av arbeidstakere, hvitvasking, trygdesvindel og bruk av ulovlig arbeidskraft. Dette gjøres med sikte på å fange opp endringer i aktørenes virksomhet samt tiltak for å begrense kapasiteten til disse

aktørene. Det erfares at flere aktører har vært nødt til å omstrukturere driften, og at konsentrert oppfølging og pågang fra etatene over tid har en effekt. Samtidig er det ofte ikke tilstrekkelig for en betydelig kapasitetsreduksjon og sette de helt ut av spill.

Eksempel 1. Et a-krimsender har i 2018 foretatt en kartlegging av transportbransjen, med særskilt fokus på varebilsegmentet. Utgangspunktet var en nettverksutredning fra 2017 som viste omfattende arbeidslivs-kriminalitet med hovedvekt på svart arbeid, kamuflert gjennom trygdesvindel og fiktiv fakturering, men også bruk av ulovlig arbeidskraft. Gjennom kartlegging av ca. 70 aktører på flere nivåer, er erfaringene så langt at kriminaliteten er omfattende, og at den utføres av aktører med betydelig kapasitet og intensjon om å bedrive arbeidslivskriminalitet. Denne kunnskapen legges til grunn for videre tiltak i 2019. Det kan være tiltak mot nettverk og enkelt-aktører, eller mot bransjen som helhet.

Eksempel 2. Utgangspunktet er en sak tilbake i 2015/16 der SUA fikk mistanke mot et firma, bl.a. for bruk av falsk ID. Det viste seg å omfatte et større nettverk med 20-30 virksomheter, og det ble også reagerte på måten selskapene ga oppdrag til hverandre. Flere av etatene har jobbet videre mot denne aktøren, og samarbeidet har gitt resultater. Etter begjæring fra Innkreivingsavdelingen i Skatteetaten, avsa byfogdembete i 2018 kjennelse om arrest mot et selskap i transportbransjen og selskapets eier/styreleder. Namsfogden gjennomførte arrestene samme dag som kjennelsene ble avsagt med følgende resultat:

Sammendrag av arrest mot selskapet

- arrest i bankkonto med totalt kr. 1 315 840,-
- arrest i bankkonto med løyvegaranti
- arrest i fem motorvogner
- arrest i fordringer mot oppdragsgiver med ca. kr. 500 000-600 000,-

Sammendrag av arrest mot styreleder/daglig leder

- arrest i syv eiendommer, hvorav fire er registrert på ektefellen og to på faren
- arrest i bankkonto med totalt kr. 45 591,-
- arrest i seks motorvogner, to av dem er registrert solgt, men anses pr nå å tilhøre styreleder

Eksempel 3. Etatene har jobbet med en sak mot en "proff medhjelper" som har vært med på å legge forholdene til rette for bedragerier og annen kriminalitet innenfor transportbransjen. Saken begynte i slutten av 2017, med etterforskning gjennom hele 2018. Innledningsvis ble det gjort et omfattende etterretnings- og analysearbeid. Dette resulterte i anmeldelser fra Skatteetaten og NAV. Videre ble det gjennomført en aksjonsdag med en rekke personer fra politi og kontrolletatene. Under etterforskningen ble det inngått samarbeidsavtaler mellom politiet, Skatteetaten og NAV, og det har vært jevnlig tverretatlige samarbeidsmøter for å koordinere etterforskningen. Politiet har anmodet om og fått bistand til f.eks. sikring av beslag og gjennomgang av beslag. Politiet innledet videre samarbeid med andre europeiske land via Europol og Eurojust for å sikre bevis utenfor Norge. Gjennom pågripelse og etterforskning i denne saken er det tatt ut en sentral tilrettelegger for trygdebedragerier og skatte- og avgifts-kriminalitet, herunder fiktiv fakturering.

Eksempel 4. A-krimssenteret har erfart at mange lovbrudd knyttet til arbeidslivs-kriminalitet har vært utøvd av litauere. Dette gjenspeiles også av det generelle kriminalitetsbildet som politiet ser i samme geografiske område. Det har derfor vært fokus på dette miljøet i operativ gruppe kunnskapsbygging, i samarbeid med etterretning i Skatteetaten. Målet har vært å identifisere nettverk og bakmenn. Dette har igjen dannet grunnlag for innsats fra a-krimssenteret, men også fra linjen i etatene. I arbeidet mot disse aktørene har det vært benyttet ulike virkemidler og sanksjoner. Det har spesielt vært viktig å være tidlig på aktørene for å sikre pengene/verdier. Arbeidet fortsetter i 2019.

Eksempel 5. En av etatene i a-krimssenteret har over flere år jobbet opp mot en aktør som har benyttet utenlandske arbeidere som håndverkere innenfor allmenngjort område. Det kan synes som om det ikke er utbetalt overtid, og at de har jobbet lange arbeidsdager. Det er mistanke om at aktøren har forfalsket timelister som er sendt Arbeidstilsynet for å oppfylle gitte pålegg. Forholdet er anmeldt til politiet, og det er gjennomført ransaker og pågripelse av flere personer. Skatteetaten og kemneren bistår under etterforskningen, og Skatteetaten har i tillegg bidratt med ressurser til å sikre elektroniske spor. Det er tatt ut siktelse for brudd på bokføringsloven, dokumentfalsk, grovt bedrageri og brudd på arbeidsmiljøloven. Denne saken vil også kreve ressurser fra etatene i 2019.

Eksempel 6. Et nettverk bestående av en person med norsk statsborgerskap og en person med statsborgerskap i et EU-land har vært gjenstand for oppfølging fra et a-krimssenter. Disse har majoriteten av eierandelen i flere virksomheter og innehar sentrale roller i disse virksomhetene. De eier noen av virksomhetene hver for seg og andre sammen. Det er mistanke om to forskjellige moduser. De norske virksomhetene har få egne ansatte og leier inn arbeidere fra bemanningsbyråer i et EU-land. Disse fakturerer med utgående mva. slik at norske selskap får fradrag for inngående mva. Virksomhetene fra EU-landet betaler ikke utgående mva., og det er lite eller ingenting å inndrive hos virksomhetene som leier ut arbeidere. Virksomhetene fra EU-landet driver kun arbeidsutleie og ikke entreprisevirksomhet og skal da i utgangspunktet ikke fakturere med mva. I tillegg er det mistanke om betydelig svart avlønning og brudd på lønns- og arbeidsvilkår. For å stanse fradrag for urettmessig inngående avgift og få til en "rask" reaksjon, er det gjennomført flere enkeltstående meldingskontroller for å reversere fradrag for inngående avgift hos de norske virksomhetene. Dette har blitt gjennomført med godt resultat. For å avdekke svart avlønning, jobber Skatteetaten med å utrede nettverket for å

se om det er mulig å avdekke mistanken gjennom uanmeldte kontroller, evt. ransaking og beslag. Det vurderes om mer omfattende kontroller også vil kunne avdekke brudd på lønns- og arbeidsvilkår, eventuelt andre lovbrudd.

Eksempel 7. Et av a-krimsentrene har kartlagt omfanget av uregelmessigheter i flere nettverk innen bygg og anlegg. Det ene nettverket har kontroll over hele prosessen fra oppkjøp av dødsbo, oppussing og totalrenovering av bolig, samt videresalg. Nettverket har over tid bestått av 18-25 virksomheter hvorav enkelte på nåværende tidspunkt ikke har en avklart rolle. I løpet av 2018 har senteret hatt en rekke adresser under oppfølging. De ansatte flytter mellom de ulike virksomhetene både i Aa-registret og i forbindelse med kontroller. Gjennom utstrakt kontrollvirksomhet har etatene fokusert på grunnleggende prinsipper for drift av virksomhet. Det er gitt pålegg om HMS-kort, fremlegging av timelister for kontroll av lønn, pålegg om bedriftshelsetjeneste og opplæring for daglig leder. Flere av virksomhetene har ikke klart å oppfylle påleggene og har blitt stanset over lengre tid. Det har resultert i inntektstap og påfølgende konkurs. En av virksomhetene har blitt varslet om konkurs grunnet gjeld til kemneren. Ved konkurser og opphør flyttes flere ansatte over til andre virksomheter. Kontrollvirksomheten har også medført at et av prosjektene måtte selges før ferdigstillelse og med redusert gevinst. Ved en av kontrollene deltok EI-tilsynet som stengte anlegget til eiendommen grunnet farlig installasjon. Skatteetaten har igangsatt ettersyn på utvalgte eiendommer som har blitt pusset opp og solgt videre for å sjekke om inntjeningen har blitt korrekt beskattet.

Eksempel 8. A-krimssenteret har jobbet med en aktør innen bygg som omfatter mulig trygdesvindler, brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, fiktiv dokumentasjon innlevert til Arbeidstilsynet og Skatteetaten, og sannsynlig omfattende svart arbeid og omsetning. I arbeidet med saken har Arbeidstilsynet og politiet gjort kontroll og observasjoner av byggeplasser,

og det er foretatt innkvarteringstilsyn. Videre er det gjennomført samtaler om lønns- og arbeidsvilkår med både ansatte og ledelsen i virksomheten, og Arbeidstilsynet har hatt kontakt med arbeidstilsynet i aktørenes hjemland for avklaring av aktiviteten der. Direktoratet for byggkvalitet er kontaktet for revisjon av sentralgodkjenning som virksomheten besitter. NAV har også samarbeidet med Skatteetaten for å dokumentere hvorvidt sentrale personer i virksomheten mottar urettmessige stønader. Politiet og Skatteetaten har jobbet tett i forbindelse med utredning av straffbare forhold og anmeldelser, og etterforskning av saken er påbegynt.

3.3 Utenlandske arbeidstakere

Etatene har i løpet av 2018 også etablert et felles brukermål om at *utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter*. Erfaringer fra det tverretatlige a-krim-samarbeidet tilsier at utenlandske arbeidstakere utgjør den største risikogruppen for arbeidslivskriminalitet blant arbeidstakere som aktørgruppe. En utenlandsk arbeidstaker er en arbeidstaker som ikke er norsk statsborger, jf. utlendingsloven § 5 første ledd. Hvorvidt en utenlandsk arbeidstaker aktivt medvirker til kriminalitet i arbeidslivet, ikke oppfyller sine plikter som følge av eksempelvis mangel på kunnskap om regelverk eller mangel på vilje, eller blir utnyttet til arbeid, kan være vanskelig å skille for etatene, men er relevant for etatenes valg av virkemiddel.

Bruk av virkemidler og aktivitet overfor utenlandske arbeidstakere

Kjennetegn på at utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter, er at de har mulighet til å oppfylle sine plikter, evne til å ivareta sine

rettigheter samt om etatene er synlige overfor aktørgruppen. Tallene vist i tabellen i kapittel 4.2 synliggjør noen av a-krim-sentrenes innsats mot denne aktørgruppen.

Samtidig presiseres det at flere av virkemidlene, spesielt de som bidrar til synlighet og tilgjengelighet, bla. aksjoner og løpende tilsyn og kontroll av virksomheter og arbeidsplasser, ikke bare gjelder utenlandske arbeidstakere, men er svært viktige virkemidler også overfor sentrale trusselaktører.

Aksjoner og tilsyn/kontroller er sentrale virkemidler som a-krimsentrene bruker bl.a. for å kartlegge en bransje og/eller et geografisk område. En annen viktig effekt er synlighet. Som eksempel viser a-krim-senteret i Kristiansand til tilbakemelding fra seriøse aktører innen bygg, at det oppleves mindre konkurransevridning innenfor bransjen etter etableringen av a-krim-senteret og at senteret er synlig.

A-krim-senteret i Trondheim viser også til at det er viktig å være synlig overfor de ulike bransjene. Ved å være aktivt ute, vil det danne seg et inntrykk av at etatene er tett på og følger med, samt at de tar tak i tips og annen informasjon som tilflyter etatene. Når bransjene i tillegg ser at etatene sanksjonerer overfor de useriøse, vil det kunne bedre etterlevelsen av regelverk og øke tilliten til etatene. Tilbakemeldingen fra bransjen innenfor bygg og anlegg er at innsatsen virker, og at konkurranse-situasjonen stadig blir bedre.

Aksjoner og kontroller bidrar også til tilgjengelighet, og de fleste kontrollene er knyttet opp mot arbeidsplasser hvor etatene påtreffer mange utenlandske arbeidstakere. Arbeidstilsynets bruk av sanksjoner tvinger aktørene til å bedre forholdene på sentrale områder for arbeidstakerne, f.eks. arbeidskontrakter, arbeidstid, lønn og forhold knyttet til sikkerhet. Dette bidrar til å hindre utnyttelse av arbeidstakere, redusere skaderisiko, og det bidrar til mer like konkurransevilkår for de virksomheter som følger regelverket.

A-krim-senteret i Oslo viser til at de spesielt har hatt fokus på utenlandske arbeidstakere ved tverretatlige kontroller innen serveringsbransjen og bilverksteder/bilpleie som er en bransje hvor det erfaringsmessig foregår utnyttelse av utenlandsk arbeidskraft. Det har også vært en målrettet innsats mot utenlandske arbeidstakere i identifiserte virksomheter innenfor bygg. I tillegg nevnes også brukthandel og catering.

Gjennom aksjoner og kontroller gis det informasjon/veiledning til både arbeidstakere, men også til nærings-drivende, om rettigheter og plikter. Etatene har medarbeidere som snakker flere språk, og det benyttes tolker. A-krim-senteret i Bodø har i forbindelse med kontroller i fiskeribransjen laget et informasjonshefte på ulike språk som deles ut.

A-krim-senteret i Stavanger viser til at de prøver å imøtekommer utenlandske arbeidstakere sitt behov for veiledning, både gjennom individuell veiledning og veiledning i grupper. Tema kan f.eks. være hvordan de skal gå frem for å kreve inn rettmessig lønn fra arbeidsgiver, oppsigelse/ oppsigelsesvern, sikkerhet, maskiner og utstyr, krav om lønnsklipp og innkvartering.

Veiledning i stort omfang på kontroller i regi av a-krimsentrene, er imidlertid ikke hensiktsmessig. SUA er en viktig kanal for veiledning til utenlandske arbeidstakere, og det informeres på kontroller at de kan komme til SUA for videre veiledning. Dette har bidratt til at flere i etterkant har oppsøkt SUA både for veiledning og registrering. Der får arbeidstakere mer utdypende informasjon, og de får utført det de i første omgang trenger for å kunne etterleve reglene. Ved bortvisning vil arbeidstakerne kunne fortsette arbeidet etter at de er registret og f.eks. lønn eller merverdiavgift er innberettet.

Noen eksempel på aksjoner i 2018

A-krim-senteret i Bergen har hatt to kartleggingsaksjoner innen bygg og anlegg

proffmarkedet i Hardangerregionen og i Sogn og Fjordane. Hensikten var å få kunnskap om forholdene når det gjelder mulig arbeidslivskriminalitet i disse områdene. Det ble påtruffet et stort antall virksomheter og arbeidstakere. Det ble avdekket mange brudd på krav til HMS-kort og sikkerhet på arbeidsplassene. Av de kontrollerte byggeplassene ble ca. 20 % stengt på grunn av overhengende fare for liv og helse. Aksjonen hadde derfor en viktig effekt opp mot målet om at utenlandske arbeidstakere blir satt i stand til å ivareta sine rettigheter.

A-krimssenteret i Kristiansand har hatt en aksjon sammen med Kystvakten der etatene hadde kontroller med virksomheter innen bygg som opererer i skjærgården. Hensikten var å avdekke eventuell arbeidslivskriminalitet samt å gi informasjon til arbeidstakerne som et forebyggende tiltak.

A-krimssenteret i Oslo gjennomførte høsten 2018 en større tverretattlig aksjon der over 220 varebiler ble kontrollert. Bakgrunnen var forventet økt omfang av varebiler på veiene i uke 48 grunnet stor netthandel på Black Friday. Målsettingen var å være synlig og tydelig til stede i denne perioden, samt å få oversikt over omfang av mulig arbeidslivskriminalitet i varebilsegmentet innen transportbransjen. Det ble gjennomført kontroller på forskjellige lokasjoner og på ulike tidspunkt. Foreløpig funn er bl.a. personer som ble anmeldt for manglende førerrett, og biler som ble avskiltet på stedet. Videre ble det pågrepet personer på grunn av ulovlig arbeid og på grunn av falsk dokumentasjon. Arbeidsgivere ble anmeldt for bruk av ulovlig arbeidskraft, og flere personer utredes for mulig trygdesvindel. Resultater fra Skatteetaten er foreløpig ikke klart. I tillegg fant Statens vegvesen brudd knyttet til overlast og mangler ved kjøretøyene, samt mangler eller feil ved dokumenter. I etterkant av aksjonen hadde a-krimssenteret et møte med Bring, initiert av Bring, for å utveksle erfaringer om transportbransjen og hvilken risiko a-krimssenteret ser.

A-krimssenteret i Tønsberg har hatt et særlig fokus på jordbærproduksjon og bruk av sesongarbeidere innenfor landbruket. Det er gjennomført en omfattende aksjon som avdekket brudd på flere etaters regelverk. Det ble gitt pålegg og tvangsmulkt på en rekke områder som bl.a. arbeidsavtaler, allmenngjort lønn, lønnsutbetaling i samsvar med de opplysninger som er gitt i forbindelse med arbeidstilbud og søknad til Utlendingsdirektoratet (UDI) for sesongarbeiderne samt forsvarlig innkvartering. Dette har bidratt til å bedre de utenlandske arbeidstakernes rettigheter. Grunnet uriktige opplysninger til UDI risikerer flere av virksomhetene karantene på å ta inn sesongarbeidere. Det er nå kontakt med utlendingsavsnittet i Sør-Øst politidistrikt når det gjelder søknader om sesongarbeidere slik at a-krimssenteret blir varslet dersom politiet mener senteret bør følge opp.

A-krimssenteret i Tønsberg har også hatt en aksjon i privatmarkedet bygg med resultater som manglende HMS-kort, stans ved usikret arbeid i høyden, og biler og verktøy som ble inndratt på grunn av restanser. Senteret brukte også virkemidler som avskiltning av biler og bortvisning av arbeidere etter stans. I forbindelse med aksjonen så man også en tilleggseffekt av å være synlig gjennom at en virksomhet som tidligere ikke hadde innberettet noe særlig omsetning på mva-melding, i etterkant sendte inn melding med høy omsetning og betalte denne.

A-krimssentret i Trondheim har hatt en karleggingsaksjon innenfor privatmarkedet bygg og anlegg hvor det ble gjennomført kontroller på i alt 31 adresser der 55 virksomheter og 108 personer ble sjekket. Av disse var ca. 1/3 norske arbeidstakere/næringsdrivende, mens 2/3 var utenlandske. De norske var overrepresentert når det gjelder brudd på HMS-området, mens de utenlandske var overrepresentert på mistanke om brudd på skattelovgivningen. Det ble også avdekket mistanke om trygdemisbruk. Flere av arbeidstakerne var ikke registret i Aa-registeret, og noen av de næringsdrivende var ikke registrert i mva-

registeret og en heller ikke i Enhetsregisteret. Ca. 40 % manglet HMS-kort. Det ble både pågrepet og bortvist personer av politiet, og Arbeidstilsynet stanset arbeidet på over 50 % av adressene.

A-krimssenteret i Stavanger har fått god erfaring med spesifikke aksjoner, og arbeidsprosessen blir stadig forbedret etter hvert som senteret får mer kunnskap og ser behov for endringer. I forbindelse med dekkskiftesesonene vår og høst, ble det gjennomført to aksjoner innen bilpleie. Fokuset var å avdekke uverdige lønns- og arbeidsvilkår, underrapportering og mulig trygdebedrageri. Aksjonene resulterte i flere uregistrerte arbeidere som ble bortvist fra stedet, og etatene har saker som de jobber videre med. Det ble påvist brudd på stans, og brannvesenet var i kontakt med en huseier om umiddelbar fjerning av brannfarlig avfall. Flere av stedene som a-krimssenteret besøkte under aksjonene, har enten blitt slått konkurs, eller har lagt ned driften.

A-krimssenteret i Stavanger har i 2018 gjennomført en kartleggingsaksjon innenfor privatmarkedet bygg, for tredje året på rad. Etatene hadde 13 tverretatlige team ute i to dager, og det ble kontrollert over 200 virksomheter. Det var et tilfeldig utvalg av objekter, og det var ikke utført kartlegging eller observasjoner i forkant. Aksjonen gir kunnskap om markedet ved å si noe om type virksomheter, nasjonalitet på innehavere og arbeidere, type regelverksbrudd m.m. Sammenliknet med foregående aksjon, ble det i aksjonen i 2018 kontrollert langt flere nordmenn, færre arbeidet uregistrert, færre ble bortvist etter politiloven § 7, ingen ble bort-/utvist fra landet, flere hadde HMS-kort, men flere virksomheter ble stanset grunnet farlig arbeid i høyden eller farlig arbeidsutstyr.

Mistanke om utnyttelse av arbeidskraft

A-krimssentrene har for 2018 rapportert på i hvilken grad etatene har hatt mistanke om lovbrudd som kan knyttes til utnyttelse av

arbeidskraft. Dette for å få et visst bilde på hva som synes å være oftest forekommende brudd. De mest vanlige lovbruddene som ble mistenkt var brudd på HMS/ arbeidsmiljøloven, svart arbeid, brudd på allmengjort lønn og brudd på arbeidstidsbestemmelser. Deretter kom bruk av ulovlig arbeidskraft og brudd på innkvarteringsbestemmelser, og videre pay back ordninger og tvangsarbeid. Det var færrest mistanke om identitets-overtakelse og lånebedrag ved bruk av ansatte. Dette er funn man kunne forvente da det er linjen og ikke a-krimssentrene foretar en grundigere kontroll av underliggende forhold.

3.4 Oppdragsgivere og forbrukere

Etatene har i løpet av 2018 etablert et tredje brukermål om at *oppdragsgivere og forbrukere ikke skal bidra til arbeidslivskriminalitet ved kjøp av varer og tjenester*. Her er det viktig å påvirke både evnen og viljen til forbrukere og oppdragsgivere til å velge bort kriminelle leverandører. Etatene har flere virkemidler, og noen er enkeltstående tiltak som ikke utgjør en del av de ordinære saksbehandlingsprosessene i etatene. A-krimssentrene bidrar noe overfor oppdragsgivere og forbrukere, men hovedinnsatsen mot denne aktørgruppen vil ligge i linjen i etatene. Eksempel på aktiviteter fra a-krimssentrene er samarbeid med arbeids- og næringslivet.

A-krimssenteret i Bodø er blitt forespurt om et samarbeid med Forsvarsbygg i forbindelse med utbyggingen av Nye Evenes lufthavn i perioden 2019-2022. Man tror at det kan etablere seg et marked for useriøse aktører utenfor/på siden av utbyggingen på Evenes. A-krimssenteret vil ha fokus på dette for tidlig å kunne avdekke mulig arbeidslivskriminalitet. Samtidig skal Skatteetaten samarbeide med Forsvarsbygg om avtaler som inngås i den hensikt å sette krav til seriøsitet.

A-krimssenteret i Bodø har i 2018 også hatt et samarbeid med Bodø kommune i forbindelse med bygging av nytt rådhus. A-krimssenteret hadde fokus på aktører som jobbet for kommunen. Både kommunen og senteret mener dette ga gode resultater.

Et annet eksempel er fra a-krimssenteret i Trondheim der det har vært dialogmøte med store byggherrer som Nye veier AS og Statens vegvesen i forbindelse med utbygging av E6. Senteret har også hatt dialog med en del større entreprenører for å hjelpe disse til å velge seriøse underentreprenører, veiledning/dialog med Norsk Kommunalteknisk forening og veiledning for lærere/elever fra videregående skoler.

A-krimssenteret i Trondheim viser til at et virkemiddel som har fungerer godt, er å samarbeide med medspillere og oppfordre disse til å innhente nye oppdaterte (utvidede) skatteattester når senteret ser at enkelte useriøse aktører har kommet seg inn på antatt seriøse byggeplasser/anlegg. Dette har medført både økt innberetning og økt innbetaling, i tillegg til at noen aktører har blitt utestengt.

A-krimssenteret i Tønsberg viser til at de ved flere anledninger, bl.a. i forbindelse med aksjonen innen privatmarkedet bygg, har delt ut tilpasset informasjon/veiledning i postkasser. Et annet eksempel er utdeling av flyers etter kontroll mot steinleggere i et boligfelt. Dette bidrar både overfor private forbrukere, men det bidrar også til at etatene og a-krimssenteret blir synlig.

Et av a-krimssentrene viser til at de har hatt fokus på at det ikke skal lønne seg å handle svart gjennom aktivitet mot kjøper av tjenester. Dette er et vanskelig område da størrelse på betaling er omtvistet, og påstand om egeninnsats blir brukt som forklaring for å dekke over svart omsetning. Det er gjort et vedtak på forbruker knyttet til solidaransvar for skatt på kontantbetaling over 10 000 kroner. Saken ligger til vurdering mht. om forbruker skal anmeldes. En annen forbruker har vedtatt forelegg for medvirkning til skatte- og avgifts-

unndragelse. Vedkommende ble ilagt solidaransvar for skattekrav på kontant betaling over 10 000 kroner og anmeldt i 2017. Det arbeides med å motivere forbrukere/oppdragsgivere til å handle hvitt. Det er da viktig å ha eksempler på at det er mulig å sanksjonere de som ikke vil.

A-krimssentrene får mange forespørsler fra arbeids- og næringslivet om å holde foredrag og presentasjoner i forskjellige fora. Dette er også viktige kanaler for å påvirke oppdragsgivere og forbrukere til ikke å bidra til arbeidslivskriminalitet ved kjøp av varer og tjenester.

3.5 Bruk av media

Bruk av media er et viktig virkemiddel for å synliggjøre det tverretatlige a-krim-samarbeidet. Media brukes også for å nå ut til arbeidslivet, oppdragsgivere og forbrukere og bidra til å sette dem bedre istand til å kjøpe varer og tjenester fra seriøse tilbydere.

I 2018 ble det til sammen publisert ca. 530 oppslag i riksmedie og lokalmedie som følger av arbeidet ved a-krimssentrene. Dette er et viktig resultat som har bidratt til at mange har hørt om og dermed blitt oppmerksom på den trusselen arbeidslivskriminaliteten representerer.

A-krimssenteret i Oslo har hatt en strategi om å synliggjøre forbrukerrettede budskap ved innsalg av funn fra felles kontroller. Sakene har spredt seg i ulike kanaler og i ulike medier, både nasjonale og regionale og i relevante bransjekanaler. Et eksempel er fra aksjonen mot varebiler der målet var å synliggjøre problematiske forhold i transportbransjen. Det ble god medieomtale etter kontrollene, noe som kan ha en forebyggende effekt overfor bransjen.

A-krimssenteret i Oslo har også hatt flere innslag i nasjonale medier, blant annet TV2s program Åsted Norge.

A-krimssenteret i Stavanger har gjennomført en rekke innsalg til media som både er veiledende og forebyggende i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Den bredeste mediedekningen i 2018 var etter kartleggingsaksjonen i privatmarkedet bygg. TV 2 og Åsted Norge deltok under aksjonen. Dette førte til en større reportasje som ble sett av over en halv million, noe som var seerrekord for programmet. I etterkant av aksjonen ble det sendt ut pressemelding, og samtlige lokale/regionale medier laget saker basert på pressemeldingen og påfølgende intervjuer. Et annet eksempel som fikk bred mediedekning, er fra en aksjon mot ulovlige bilverksted der konsekvensen av å velge ulovlig verksted ble grundig belyst.

A-krimssenteret i Trondheim viser til at når det gjennomføres ulike aktiviteter, vurderes det alltid om det er noe som bør formidles til media, både når det gjelder budskap og

synlighet. Senteret viser til mange oppslag gjennom året, spesielt gjennom regionale medier.

A-krimssenteret i Tønsberg har sendt ut mange pressemeldinger i etterkant av kontroller. Disse har gitt svært god dekning og spredning i media i alle de tre fylkene senteret dekker, og har også gitt riksdekning. I noen tilfeller har de også invitert med media på aksjoner.

I tillegg til det lokale mediearbeidet har det vært arbeidet mot media nasjonalt. Som følge av samarbeid mellom de fire direktoratene ble det i 2018 publisert to kronikker underskrevet av de fire etatsdirektørene. Direktørene vektla behovet for kunnskapsbygging og videre styrking av de etablerte a-krimssentrene. Kronikkene fikk god spredning i både lokale medier og riksmidier.

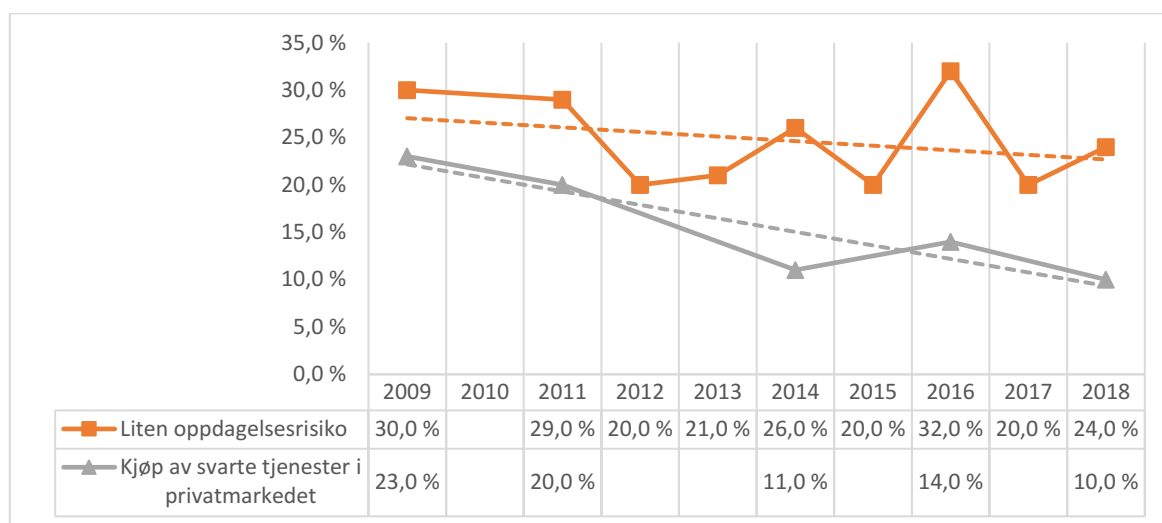
4 Resultater og effekter av samarbeidet

4.1 Klarer vi å redusere arbeidslivskriminalitet?

I etatenes felles årsrapport for 2017 ble det anslått at skjult verdiskapning knyttet til arbeidslivskriminalitet i 2015 lå mellom 28 milliarder og 108 milliarder kroner, og at tapte skatteinntekter lå mellom 12 milliarder og 60 milliarder kroner. En ny gjennomgang av modell og datagrunnlag viser at usikkerheten knyttet til estimatene er større enn først antatt. Anslagene er derfor ikke oppdatert med nye tall, men det jobbes med å forbedre datakvalitet og metodisk tilnærming.

På tross av usikkerhet er det ikke indikasjoner på at utvikling og omfang av

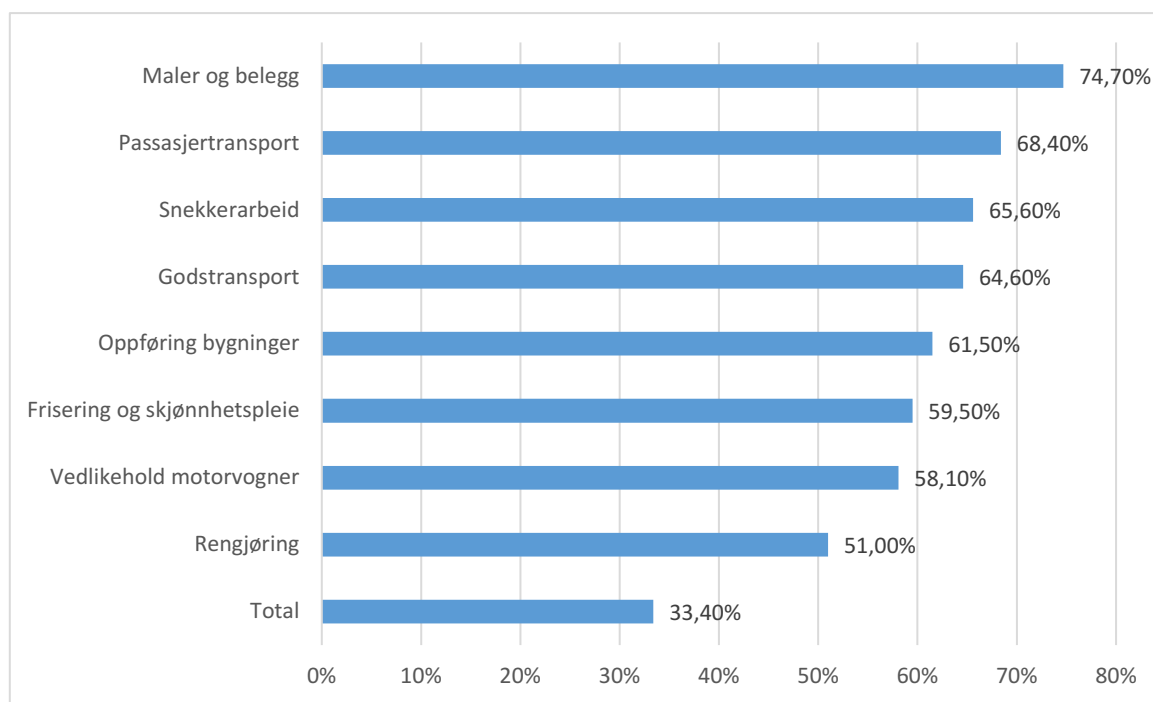
arbeidslivskriminalitet avviker vesentlig fra det bildet som ble gitt i årsrapporten for 2017. Det store bildet er at omfanget av arbeidslivskriminalitet ikke lenger øker. Det er tvert imot indikasjoner på at omfanget reduseres noe. SERO-undersøkelsen som Skatteetaten gjennomfører, viser at det er færre i næringslivet som opplever liten risiko for å bli tatt. Andelen som opplever liten eller svært liten oppdagelsesrisiko, har falt fra 30 % i 2009 til 24 % i 2018. Det er årlige variasjoner, men trenden er nedadgående. Det samme bildet ser man på etterspørsels-siden. SMSØ sin spørreundersøkelse av forbrukeres kjøp av svart arbeid, viser at omfanget av forbrukere som har kjøpt svarte tjenester, er redusert fra 23 % i 2009 til 10 % i 2018.



Figur 1 Kilder: SERO-undersøkelsen og SMSØ-undersøkelsen om forbrukeres kjøp av svarte tjenester

Ser man på hele arbeids- og næringslivet i Norge er hovedinntrykket at det kjennetegnes av ryddige forhold og lovlydige aktører. Det er imidlertid betydelig variasjoner mellom bransjer. Når man spør virksomheter om deres virksomhet ofte må konkurrere mot bedrifter som har et lavere kostnadsnivå fordi de driver svart eller på

annen måte unndrar skatter og avgifter, er andelen som er helt eller ganske enig, i enkelte bransjer opp mot 70 % og høyere. Gjennomsnittet i næringslivet som helhet er litt over 30 %. Dette tyder på at det i enkelte deler av næringslivet kan være et relativt omfattende problem med skatte- unndragelser og arbeidslivskriminalitet.

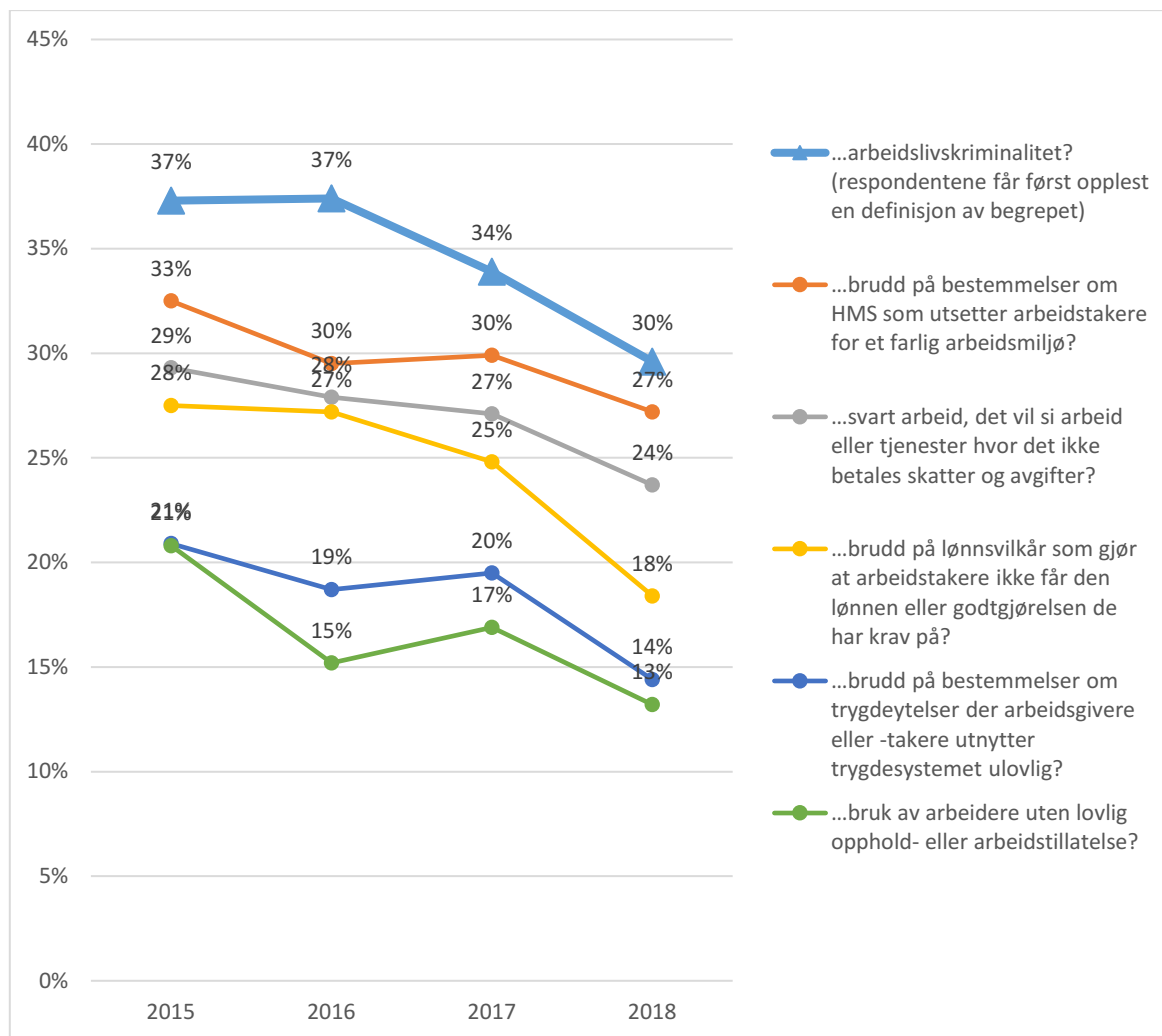


Figur 2 SERO: «Min virksomhet må ofte konkurrere mot bedrifter som har et lavere kostnadsnivå fordi de driver svart eller på annen måte unndrar skatter og avgifter», Andel som har oppgitt «helt enig» eller «ganske enig», totalt og for de topp åtte mest enige bransjene i 2018.

Kjennetegn ved de bransjene som opplever problemer, er at det er få krav til formell utdannelse, bransjene har en betydelig andel av arbeidsinnvandrere, og en del av bransjene leverer tjenester på anbud. Bygg og anlegg, transport og renhold er typiske bransjer som opplever problemer, men også serverings- og overnattingsbransjen.

Skatteetaten har siden 2015, årlig gjennomført en spørreundersøkelse hos

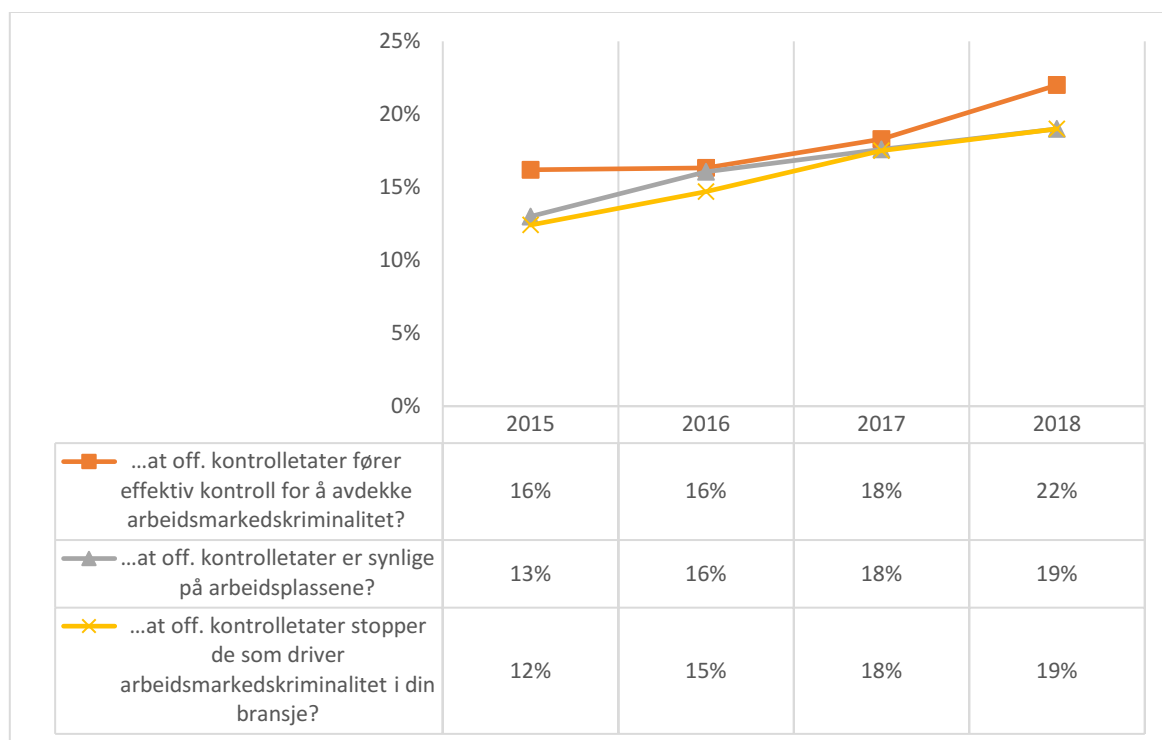
virksomheter som opererer i proffmarkedet i bygg og anlegg. Man ser nå tegn til at omfanget av arbeidslivskriminalitet i denne delen av bransjen er noe redusert. Andelen virksomheter som svarer at arbeidslivskriminalitet er vanlig i bransjen, har sunket fra 37 % i 2015 til 30 % i 2018. Dette er en signifikant nedgang. Man ser også at det er en nedgang i andelen virksomheter som mener det er vanlig med forskjellig typer lovbrudd knyttet til arbeidslivskriminalitet.



Figur 3 BA-proff: «Hvor vanlig eller uvanlig tror du følgende er i din bransje?», andel som har oppgitt «ganske vanlig» eller «svært vanlig», 2015–2018

Samtidig ser man at virksomheter som opererer i proffmarkedet i bygg og anlegg, i økende grad mener at kontrolletatene er

synlige, avdekker og stopper arbeidslivskriminalitet.



Figur 4 BA-proff: Inntrykk av innsatsen, andel som oppgir "i stor grad", 2015 – 2018

Ser man utviklingen i arbeidslivskriminalitet i sammenheng med hvordan næringslivet opplever kontrolletatens evne til å være synlige, avdekke og stoppe arbeidslivskriminalitet, kan det indikere at etatenes innsats har en viss effekt.

Det ser ut til å være en samvariasjon mellom utviklingen i arbeidslivskriminalitet og utviklingen i arbeidsinnvandring. Årlig arbeidsinnvandringen har gått ned siden

toppåret 2011. Dette sammen med andre eksterne faktorer som konjunkturutvikling, organisasjonsgrad, endringer i befolkningens tillit og oppslutning om velferdssamfunnet m.m. påvirker også utviklingen i arbeidslivskriminalitet. Det er derfor usikkert i hvor stor grad utviklingen i arbeidslivskriminalitet kan tilskrives virkninger av målrettet innsats for å redusere arbeidslivskriminalitet og hva som skyldes eksterne faktorer.

4.2 Noen tallfestede resultater for a-krimsentrene

Tabellen under viser samlede tall for noe av aktiviteten i a-krimsentrene i perioden 2015 - 2018. Tallene for 2015 gjelder sentrene i Oslo, Bergen og Stavanger og for 2016 også sentrene i Trondheim og Kristiansand. For 2017 gjelder tallene alle syv a-krimsentrene, inkludert Bodø og Tønsberg som ble etablert mai/juni 2017. For 2018 gjelder tallene de samme syv sentrene.

I etatenes felles årsrapport for 2016 omfattet tallene i tilsvarende tabell også aktivitet fra annet lokalt a-krimssamarbeid utenfor a-krimsentrene. Tabellen under

inneholder kun aktivitet fra sentrene. Bakgrunnen for dette er variasjon i hvor stor grad annet lokalt a-krimssamarbeid er formalisert og hva etatene derfor har hatt mulighet til å rapportere på.

Det presiseres at det er usikkerhet knyttet til tallmaterialet da det i hovedsak baserer seg på manuell telling. I tillegg kan de ulike sentrene ha noe ulik oppfatning av hva det skal rapporteres på. Dette gjelder særlig resultater hvor linjen har fulgt opp med saksbehandling og bruk av tyngre virkemidler, som har en direkte tilknytning til a-krimssenteret. Det betyr at flere av aktivitetene under kan ha vært utført av etatenes linje som en følge av funn i a-krimsentrene, og/eller i samarbeid med sentrene.

Tabell: Tallfestede resultater fra a-krimsentrene 2015 - 2018

	2015	2016	2017	2018
Aksjoner ¹	12	64	85	71
Virksomheter kontrollert	Ca. 1 500	Ca. 1 900	Ca. 2 100	Ca. 2 000
Arbeidsplasser/byggeplasser kontrollert	Ca. 1 200	Ca. 1 200	Ca. 1 300	Ca. 1 600
Personer kontrollert	Ca. 5 700	Ca. 4 300	Ca. 4 600	Ca. 5 000
Antall løpende utebesøk som ikke er del av aksjoner ²	Ca. 470	Ca. 2 200 ⁴	Ca. 460	Ca. 1 400
Bortvisning, jf. politiloven	80	89	232	177
Bort- eller utvisning, jf. utlendingsloven	63	91	55	102
Endringer i stønadsforhold		30	82	56
Antall tilsyn med vedtak om stans ved overhengende fare (AT) ³		97	233	283
Antall tilsyn med vedtak om stans som pressmiddel (AT) ³		267	331	340
Antall tilsyn med vedtak om tvangsmulkt (AT) ³		110	228	252
Antall tilsyn med overtredelsesgebyr (AT) ³	-	5	38	142
Avdekkingskontroller (SKO og Skatt)		263	221	86 ⁵
Beløp sikret gjennom arrest og utlegg (SKO og Skatt)		Ca. 23 mill.	Ca. 38 mill.	Ca. 38 mill.
Beløp sikret gjennom beslag og inndragning		Ca. 2 mill.	Ca. 0,8 mill.	Ca. 1,2 mill.
Antall medieoppslag		Ca. 200	Ca. 470	Ca. 530

Noen kommentarer til notene i tabellen:

1. Med aksjoner menes en planlagt og styrt innsats av et større omfang, gjerne mot flere virksomheter og arbeidsplasser og hvor minst to etater har deltatt. I større aksjoner deltar også medarbeidere fra linjen. A-krimsentret i Oslo rapporterte ingen særskilte aksjoner 2018 (tilsvarende i 2016 og henholdsvis 4 og 3 aksjoner i 2015 og 2017). Senteret har likevel gjennomført aksjoner, jf. beskrivelse av aksjon innen transport.
2. Dette er ikke aksjoner, men noe som skjer i den daglige/løpende aktiviteten til a-krimsentrene. Formålet er å kartlegge/avdekke og/eller kontrollere enkelte forhold i virksomheten/på arbeidsplassen. I tillegg er det et formål å være synlige og tilgjengelige og gi informasjon og veiledning til utenlandske arbeidstakere.
3. Antall tilsyn med vedtak om stans, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr fra Arbeidstilsynet (AT) omfatter hele etatens aktivitet mot arbeidslivskriminalitet. Hoveddelen er imidlertid gjort som del av samarbeidet i a-krimsentrene. Tallene for 2018 vil kunne øke noe utover i 2019 da det er en viss saksbehandlingstid fra tilsynet til vedtak sendes.
4. A-krimsentret i Oslo hadde alene ca. 1 500 løpende utebesøk i 2016.
5. Avdekkingskontroller skjer ikke i regi av a-krimsentrene, men a-krimsentrene rapporterer på resultater i linjen som har en direkte tilknytning til a-krimsentret. Da den direkte tilknytningen ofte er vanskelig å vurdere, var det frivillig å rapportere på denne posten for 2018.

I tillegg til beløp sikret gjennom beslag og inndragning, er det verdier hvor det er tatt hefte eller som er inndratt i straffesaker som omhandler arbeidslivskriminalitet, uten at det inngår i tabellen.

A-krimsentrene har for 2018 også rapportert om 32 identifiserte sentrale trusselaktører og deres nettverk. I disse nettverkene er det

identifisert 429 personer og 334 virksomheter. 15 nettverk er oversendt linjen for videre oppfølging.

Hva etatene har lagt i sentrale trusselaktører fremgår av kapittel 3.2. Med nettverk menes kriminelle handlinger som er organisert og involverer tre eller flere aktører/deltakere. Nettverkene kan enten være oppbygd og strukturert rundt personers aktivitet - personbasert nettverksstruktur (f.eks. familiebaserte nettverk eller geografiske nettverk), eller rundt aktiviteter hvor virksomheter står i sentrum - virksomhetsbasert nettverksstruktur.

4.3 Noen resultater fra den enkelte etat

Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet har i 2018 gjennomført ca. 3 200 tilsyn i aktiviteten mot arbeidslivskriminalitet. Dette er en økning fra 2017 hvor det ble gjennomført ca. 2 300 tilsyn. De fleste tilsynene er fortsatt innen bygg og anlegg (55 %). Deretter følger overnatting og servering (12 %), varehandel og reparasjon av motorvogner (11 %) og forretningsmessig tjenesteyting (8 %) hvor de fleste er knyttet til utleie av arbeidskraft. I tillegg kommer andre bransjer (14 %), deriblant transport og lagring, jordbruk og skogbruk, industri og omsetning og drift av fast eiendom. 22 % av tilsynene er i enkeltpersonforetak, 37 % er i virksomheter med 1-9 ansatte, mens 17 % i virksomheter med 10-19 ansatte.

Det er gitt totalt ca. 5 300 reaksjoner som i all hovedsak er pålegg om forbedringer av arbeidsmiljøforhold i virksomheten. Både pålegg og krav om opplysninger følges opp med bruk av pressmidler som stans og tvangsmulkt. I tillegg er det gitt mange stansingsvedtak på grunn av overhengende fare. Arbeidstilsynet har også hatt en økning i antall vedtak om overtredelsesgebyr. Bruk av stans, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr fremgår av tabellen i kapittel 4.2.

Internt har Arbeidstilsynet jobbet med en tydeliggjøring av formålet med tilsynene mot arbeidslivskriminalitet - å avdekke aktører på den ene siden og å bekjempe kriminaliteten på den andre siden. Det å avdekke og bekjempe er beslektede formål, men ut fra et analytisk formål er det valgt å skille på dette. Det er også gjort tiltak for å styrke innsamlingen av informasjon knyttet til Arbeidstilsynets tilsyn. Dette vil gi etaten bedre data som blir viktig inn i arbeidet med kunnskapsbygging.

Arbeidstilsynet har i 2018 fulgt opp inngåtte bilaterale avtaler med arbeidstilsynene i Bulgaria, Litauen og Polen. Videre er det inngått avtale med Romania og Estland og innledet arbeidet med en avtale med Latvia. Avtalene legger grunnlaget for samarbeid om tilsynssaker, deling av god praksis og gjennomføring av informasjonstiltak overfor virksomheter og arbeidstakere fra disse landene. Arbeidstilsynet har videre gjennomført et EU-finansiert prosjekt sammen med de andre nordiske landene for å etablere et nordisk samarbeid mot undeclared work/ arbeidslivskriminalitet.

Arbeidstilsynet har også hatt mye aktivitet som del av arbeidet med treparts bransjeprogram innen hhv transport, uteliv og renhold. Mange av tiltakene er viktige som ledd i å forebygge useriøsitet og arbeidslivskriminalitet. Høsten 2018 er det startet et arbeid med å etablere et nytt treparts bransjeprogram innen bilbransjen.

Høsten 2018 kom det en ny veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser, utarbeidet i et samarbeidsprosjekt der Arbeidstilsynet har deltatt sammen med Arbeids- og sosialdepartementet, KS, og Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). Målet med veilederen er å bidra til at regelverket ved offentlige anskaffelser etterleves bedre i kommunene, både ved inngåelse av kontrakter og i oppfølgingen av inngåtte kontrakter, for å motvirke arbeidslivskriminalitet.

Arbeidstilsynet deltar og har en viktig rolle på SUA. Brukerne som oppsøker

Arbeidstilsynets skranke, har gjerne spørsmål om arbeidskontrakter, arbeidstid, oppsigelser og manglende betaling. Etatens medarbeidere får gjennom dette viktig informasjon om mulige useriøse og/eller kriminelle aktører. Dette er informasjon som tas med inn i det tverretatlige a-krim-samarbeidet.

Arbeids- og velferdsetaten

NAV har styrket sin bemanning i a-krim-sentrene i løpet av 2018 i henhold til de kravene for deltakelse som ble satt i felles styringsmodell for a-krim-samarbeidet. Etaten er også i gang med å tilpasse organisasjonen og kompetansen til de kravene som stilles i satsingen på kunnskapsbygging/etterretning i arbeidet med arbeidslivskriminalitet. Ut over de ressurser som deltar inn i a-krim-sentrene, blir saker som avdekkes i sentrene, fulgt opp og behandlet i den ordinære linjen i etaten. I tillegg deltar NAV også andre steder der etatene har etablert et lokalt a-krim-samarbeid.

Resultatene fra alt a-krim-samarbeidet viser:

- Det er unngått tilståelse/utbetaling for 4 personer
- Det er foretatt reduksjon eller opphør i ytelser for 155 personer
- Det er foretatt tilbakekreving av ytelser for 147 personer for et totalt beløp på 36 790 515 kroner
- Det er anmeldt 45 personer til politiet for et totalbeløp på 24 026 568 kroner

Politiet

Politiets innsats ved a-krim-sentrene har styrket seg i løpet av 2018. Flere av sentrene rapporterer om en tydeligere tilstedeværelse og deltakelse fra politiets side. For eksempel har politiet overtatt koordinatorrollen for operativ gruppe kunnskapsbygging ved a-krim-sentrene i Stavanger og i Oslo. Ved a-krim-senteret i Bergen har det blitt opprettet en rolle som senterkoordinator som fylles av politiet. Det rapporteres videre

om at saker som genereres i a-krimsentrene, følges noe bedre opp i politiets linjeorganisasjon. Som tidligere nevnt har Vest politidistrikt opprettet et eget a-krimavsnitt fra desember 2018. A-krimavsnittet vil være samlokalisert med a-krimsenderet i Bergen og er ment å håndtere hovedtyngden av de mindre sakene som genereres ved senteret.

Politiet deltar videre i tverretattlig samarbeid i distrikter der det ikke er etablert et a-krim-senter. Politidistriktene etterforsker også egne saker som ikke har sitt utspring fra a-krimsentrene. Slik politiets driftsstatistikk er bygget opp pr. i dag, er det ikke mulig å skille ut konkrete straffesaker som kan knyttes direkte til a-krim samarbeidet. Typiske straffesaker som kan oppstå gjennom en kontroll, kan være brudd på arbeidsmiljøloven samt økonomiske lovbrudd som f.eks. skatteunndragelse, regnskapsovertredelser, trygdebedragerier og hvitvasking. Videre kan det avdekkes forhold som kan gi grunnlag for å opprette bort- og utvisningssaker, eller for å gripe inn og avverge eller stanse lovbrudd.

I løpet av 2017 og 2018 har samtlige politidistrikt opprettet funksjonene næringslivs-kontakt og bo-koordinator, henholdsvis tiltak 4 og tiltak 10 i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet av 2017. Opprettelsen av næringslivskontakter i politidistriktene har ført til bedre dialog mellom politiet, næringsliv og andre aktører og forventes å ha en forebyggende effekt. Bo-koordinatorfunksjonen er en styrking av politiets innsats mot konkursskriminalitet og konkursgjengangere, og vil kunne spille en viktig rolle i saker som omhandler arbeidslivskriminalitet.

Arbeidslivskriminalitet har også i 2018 vært et prioritert område for ØKOKRIM. ØKOKRIM har det siste året brukt større ressurser på både å etterforske flere a-krim-saker selv, og til å bistå politidistriktene i denne typen straffesaker. Videre samarbeider ØKOKRIM med Skatteetaten for å identifisere og kartlegge aktører og i konkrete saker. ØKOKRIM har i tillegg fått en

større rolle i å koordinere politiets innsats ved a-krimsentrene.

Skatteetaten

I det røde løpet er målet å redusere kapasiteten til bakmenn og sentrale trusselaktører. Der har Skatteetaten gjennomført to større utviklingsaktiviteter, et rammeverk for rangering av nettverk, med en nasjonal oversikt over den mest alvorlige arbeidslivskriminaliteten, og rammer og retningslinjer for etterretning. Operativt har kontrollvirksomheten mot arbeidslivskriminalitet etterberegnet skatter og avgifter for 362 mill. kroner i 2018, 7 mill. mer enn i 2017.

I det grønne løpet har Skatteetaten kontinuerlig utviklet nye metoder for å mobilisere oppdragsgivere og redusere muligheten for at de kriminelle skal få oppdrag. Skatteetaten har bl.a. utviklet, gjennomført og deltatt på tiltakene Tett på og Medbyggerne. Skatteetaten har også inngått samarbeidsavtaler med en rekke store innkjøpere med sikte på å hjelpe disse til å velge seriøse leverandører. I 2018 har det vært samarbeid med utbygger i 20 store utbyggingsprosjekter for å sikre ryddige forhold på store byggeplasser. I tillegg er det nå inngått landsdekkende avtaler med 10 private og offentlige innkjøpere. Effekter av dette arbeidet er at en rekke leverandører har ordnet opp i skatteforhold, og at andre leverandører har mistet oppdrag. Det er ønskelig å gjennomføre en bredere evaluering av innsatsen.

Arbeidslivskriminalitet innebærer også utnyttelse av svakerestilte arbeidstakere (grått løp). Det er derfor et mål å sette utenlandske arbeidstakere i stand til å ivareta sine rettigheter og plikter. Aktiviteter her har i 2018 vært på SUA-kontorene, pilot Næringsguide og kunnskapskontroller mot aktørgruppen.

Skatteetaten har i tillegg til det tverretattlige samarbeidet, et viktig samarbeid internasjonalt særlig gjennom OECD og Nordisk Agenda (samarbeid mellom

skatteadministrasjonene i Finland, Norge, Sverige, Danmark og Island) og med partene i arbeidslivet gjennom samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) mellom KS, NHO, UNIO, YS, LO og Skatteetaten. SMSØ har i 2018 bidratt til å sette forbrukere i stand til å ta informerte valg av leverandører, blant annet gjennom nettsiden handlehvitt.no og en kampanje. Videre har SMSØ oppdatert de ti strategiske grepene for å hindre svart

økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser i kommuner og fylkeskommuner. Spleiselaget er et gratis undervisningsopplegg om skatt og arbeidsliv for ungdom. Spleiselaget har møtt 40.000 elever i videregående skole med budskap om sammenheng mellom verdiskaping, skatt og velferd, samt starthjelp i arbeidslivet. Dataspillet Spleiselaget Byen er spilt 130.000 ganger i ungdomsskolen.

5 Arbeidslivskriminalitet – modus og trender

A-krimsentrene beskriver mange av de samme modusene og trendene som ble nevnt i felles årsrapport for 2017.

Metodene kriminelle aktører benytter seg av handler i stor grad om å blåse opp kostnadene for på denne måten generere urettmessige fradrag. Dette gjelder forskjellige grader av payback-ordninger, fiktiv fakturering, fiktive arbeids- og lønnskostnader og fiktive kontrakter. I tillegg handler det om å holde kostnadene nede, bl.a. gjennom ikke oppgitte lønninger, usikrede arbeidsplasser, manglende verneutstyr, uforsvarlig innkvartering mm. Et av a-krimsentrene har f.eks. observert arbeidstakere som er innmeldt i Aa-registeret, men som ikke mottar lønn i henhold til a-meldingen. Det antas at dette kan skyldes ulike forhold som f.eks. svart avlønning eller at registreringen i Aa-registeret er gjort for å få utstedt HMS-kort til registrert arbeidstaker, mens lønnen i realiteten utbetales til en uregistrert arbeidstaker som urettmessig benytter seg av nevnte HMS-kort.

Som i 2017 opplever flere av a-krimsentrene at kriminelle aktører forsøker å fremstå som lovlidige ovenfor offentlige myndigheter, oppdragsgivere og forbrukere, bl.a. ved å følge formelle krav til registrering i offentlige registre. A-krimsentret i Stavanger ser f.eks. en økende tilpasning til tverretattlige kontroller ved at virksomheter som tidligere benyttet seg av uregistrert arbeidskraft, nå registrerer ansatte i Aa-registeret og foretar fiktiv timerapportering som ikke stemmer med faktiske forhold. Det antas at dette gjøres for å tilfredsstille lovverkets krav til arbeidstid og lønn. Dette bidrar til å vanskeliggjøre etatenes muligheter til å avdekke kriminalitet. A-krimsentret i Bergen erfarer også at kriminelle aktører innordner seg krav vedrørende registrering, bruk av HMS-kort, innrapporteringsplikter m.m.

A-krimsentret i Kristiansand viser til at arbeids- og næringslivet rapporterer om

mindre konkurranse fra næringsdrivende som ikke etterlever regelverket og at bransjen selv opplever en generell forbedring hos utenlandske aktører innen bygg og anlegg.

Flere av a-krimsentrene beskriver en trend hvor virksomheter og aktører tilrettelegger for ulovlig arbeid for tredjelandsborgere. A-krimsentret i Oslo har observert at bemanningsbyråer med tilhold i EU/EØS søker arbeidere fra tredjeland i Europa, som utsendte EØS-tjenesteytere til Norge. For å kunne bli definert som en utsendt EØS-tjenesteyter, er det et vilkår at tredjelandsborgeren er arbeidstaker i et foretak etablert i et EØS- eller EFTA-land og har lovlig opphold der. I et konkret eksempel fra Oslo kunne ingen av tredjelandsborgerne bevise at de var en del av den permanente arbeidsstyrken i EØS-landet de var utsendt fra, og samtlige ble derfor utvist fra Norge. Det viste seg at tredjelandsborgerne var fiktivt ansatt i virksomheten i EØS-landet, nettopp for å kunne bli sendt til Norge som EØS-tjenesteyter. Lignende beskrivelser er gitt av a-krimsentrene i Tønsberg og Stavanger. A-krimsentret i Bodø ser at arbeidskraft fra utenlandske selskap kamufleres som entreprise, mens det i realiteten er snakk om innleie av arbeidskraft der arbeidstakerne skulle vært skattepliktig til Norge. Da pengestrømmen går til utlandet, ofte gjennom flere ledd, vanskeliggjør det kontroll av hvor mye arbeidstakerne faktisk jobber og hva de får utbetalt, samt at ansvarsforholdene gjøres uklare.

Flere av a-krimsentrene har observert alvorlig arbeidslivskriminalitet i deler av transportbransjen. A-krimsentret i Bergen hadde i 2017/2018 et fokus på avis-distribusjon. Blant kriminelle aktører i bransjen observerte man et modus der arbeidstakere ble registrert som fast ansatte, og hvor virksomhetene kun var i drift 3-6 måneder før de ble nedlagt. Lønnsutbetalingene, som ofte var uten realitet, ga arbeidstakerne krav på NAV-

ytelser i form av sykepenger og/eller arbeidsavklaringspenger. I tillegg så man at arbeidstakere opprettet egne virksomheter, blant annet for at arbeidsgiver skulle unnslippe arbeidsgiveravgift. A-krimsenteret i Oslo har sett lignende moduser i et annet segment av transportbransjen i Oslo og har kartlagt et større kriminelt nettverk. Inntrykket av at transportbransjen har mange problemstillinger knyttet til arbeidslivskriminalitet deles også av a-krimsenteret i Bodø, som også poengterer at bransjen driver over fylkes-, region- og landegrenser. Det samme gjelder fiskeribransjen.

A-krimsenteret i Oslo har observert at kjente trusselaktører med omfattende konkurshistorikk, bruk av fiktiv fakturering, trygdesvindler m.m. benytter seg av lukkede betalings- og formidlingstjenester. Et eksempel er en virksomhet som, via en lukket web-portal, tilbyr en bemanningspool der kjøp og salg av tjenester kan gjøres gjennom betalingsløsningen Paypal. Lukkede fora og betalingstjenester gjør kontrollarbeidet krevende ved at kommunikasjon og transaksjoner skjules og ikke er sporbare.

6 Aktiviteter og tiltak på sentralt nivå

6.1. Samarbeidsarenaer

Det sentrale samarbeidsforum

Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) består av direktøren for hhv. Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten, Tolletaten og NAV v/ytelsesdirektør, i tillegg til Riksadvokaten og sjefen for ØKOKRIM. Formålet er å styrke samarbeidet mellom etatene for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Forumet har hatt tre møter i 2018 hvor temaer har bl.a. vært:

- Status fra styringsgruppen for NTAES og a-krimssamarbeidet
- Oppdrag for Nasjonalt analyse og etterretningssenter (NTAES)
- Mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krimssamarbeidet
- Status på prosessen knyttet til arbeidsgruppe ledet av ass.sjef ØKOKRIM om økt resultatoppnåelse innen bekjempelse av økonomisk kriminalitet
- ID-forvaltning (tiltak 21-23 i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet av 13. feb. 2017)
- Revisjon av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet med besøk fra statssekretærutvalget og strategisk diskusjon rundt innspill til strategien.

Videre har DSSF i 2018 nedsatt to arbeidsgrupper ledet av Riksadvokaten og med representanter fra ØKOKRIM, Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten og Tolletaten som har sett nærmere på

- straffebestemmelsene mot formallovbrudd som er typiske for virksomheter involvert i arbeidslivskriminalitet
- samordning mellom forvaltningssanksjoner og sanksjoner fra påtalemyndigheten, og gjennomgått de ulike etatenes anmeldelsesinstruks.

Arbeidsgruppene leverte rapporter i oktober.

DSSF har også nedsatt en arbeidsgruppe ledet av Riksadvokaten og med representanter fra de samme etatene, som har fått i mandat å revidere avtale om prinsipper for samarbeid og instruks om operativt samarbeid mellom politi/påtalemyndighet, Skatteetaten og NAV. Dette arbeidet ferdigstilles våren 2019.

Styringsgruppen for NTAES og a-krimssamarbeidet

Det er etablert en felles styringsgruppe for Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) og a-krimssamarbeidet, der også Tolletaten og ØKOKRIM deltar. Styringsgruppen ivaretar oppfølging av NTAES og gir føringer, prioriteringer og foreslår oppdragsdialog innenfor rammer gitt av DSSF. Videre jobber styringsgruppen med å sikre mål og rammer for det tverretatlige a-krimssamarbeidet og følge opp felles føringer i etatenes tildelingsbrev, oppdragsbrev fra departementene og felles handlingsplan. Deltakere er ledere på direktoratsnivå/sentralt i etatene.

Skatteetaten har hatt ledelse av styringsgruppen i 2018. Styringsgruppen har hatt fire møter i 2018 og bl.a. behandlet saker knyttet til følgende:

- Endring av instruks for NTAES
- Oppdragsdialog med NTAES
- Evaluering av NTAES (utsatt til 2020)
- Tiltak etter fagdag Nyere betalingstjenester - betalingstjenesteforum
- Oppfølging av rapportene «Kriminelle i arbeidslivet» og «Mer effektiv sanksjonering»
- Felles mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krimssamarbeidet og oppfølging av anbefalinger i rapporten

- Felles kompetanse og metodeutvikling for kunnskapsbygging i og mellom a-krimsentrene
- Eventuell kontaktinformasjon til a-krimsentrene
- Halv- og helårsrapportering fra a-krimsentrene og felles årsrapportering til departementene
- Målbilde og budsjett for felles a-krim samarbeidsløsning
- Felles styringsmodell for a-krim-samarbeidet
- Styrking av a-krimsentrenes innsats med 20 mill. kroner - bruk av midlene

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) er administrativt lagt til ØKOKRIM. Senteret skal utarbeide nasjonale trussel- og risikovurderinger som grunnlag for strategiske beslutninger om tiltak innen økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Videre skal senteret utarbeide etterretningsprodukter som gir grunnlag for innsats mot kriminelle aktører og nettverk. Senteret har til sammen 11 medarbeidere fra politiet, Skatteetaten, NAV, Arbeidstilsynet og Tolletaten. Det er utarbeidet en egen instruks for senterets arbeid.

I 2018 leverte senteret følgende rapporter:

- NTAES-tema: Kryptovaluta
- NTAES-tema: Vouchers- og betalingsformidlingstjenester
- Rapport: Mer effektiv sanksjonering
- Rapport: Kriminelle i arbeidslivet

EU-plattformen «Undeclared work»

Plattformen ble etablert 27. mai 2016. Arbeids- og sosialdepartementet er øverste ansvarlig i Norge, og Arbeidstilsynet stiller med Norges representant. NAV, politiet og Skatteetaten er involvert gjennom nasjonal

tverretatlig koordineringsgruppe. I tillegg er skatteoppkreverne involvert via Kemneren i Oslo. Plattformen er en arena for deling av god praksis og for å knytte kontakter mellom etater og land.

Norge har deltatt med representanter i flere aktiviteter og samlinger, med deltakere fra Arbeidstilsynet, Skatteetaten og Kemneren. I 2018 har plattformen hatt særlig fokus på bygg og anlegg og transport og det har vært gjennomført aktiviteter for å øke kunnskap om temaer som helhetlig innsats, samarbeid med arbeidslivets parter, felles tilsyn mellom land, studiebesøk mv. Informasjon fra plattformen blir videreformidlet til relevante etater i Norge, og det er etablert en gruppe med arbeidslivets parter som også mottar informasjon og som inviteres til å gi faglige innspill til de som deltar fra myndighetene i plattformens aktiviteter. Det vurderes at deltakelse i plattformen gir tilgang på nyttig kunnskap, og det er en god arena for å knytte kontakter. Det registreres stor interesse fra andre land for å få vite mer om Norges organisering av myndighets-samarbeid.

Felles a-krim samarbeidsløsning

I 2016 ble det startet utvikling og satt i produksjon en felles elektronisk samarbeidsløsning for lagring og deling av informasjon i a-krim-samarbeidet - felles a-krim samarbeidsløsning. Samarbeidsløsningen brukes nå ved alle a-krimsentrene, herunder upersonlige tablets som brukes på kontroller for å registrere opplysninger. Selv om samarbeidsløsningen er et nyttig hjelpemiddel, er det også utfordringer knyttet til hva som kan legges inn av opplysninger og deles. Politiet har foreløpig valgt å bare ha lesetilgang. Det ble i 2018 laget et målbilde for samarbeidsløsningen og besluttet å etablere et tverretatlig forretningssteam med oppstart i 2019. Dette teamet skal styrke forretningsiden for felles a-krim-samarbeidsløsning med et tverretatlig miljø som kan være en sparringspartner til det tekniske miljøet vedrørende arbeidsflyt, registrering, kvalitet, prosess og

videreutvikling av løsningen. Arbeidet i teamet vil også gi bedre grunnlag for prioriteringer og budsjettprosessen for samarbeidsløsningen.

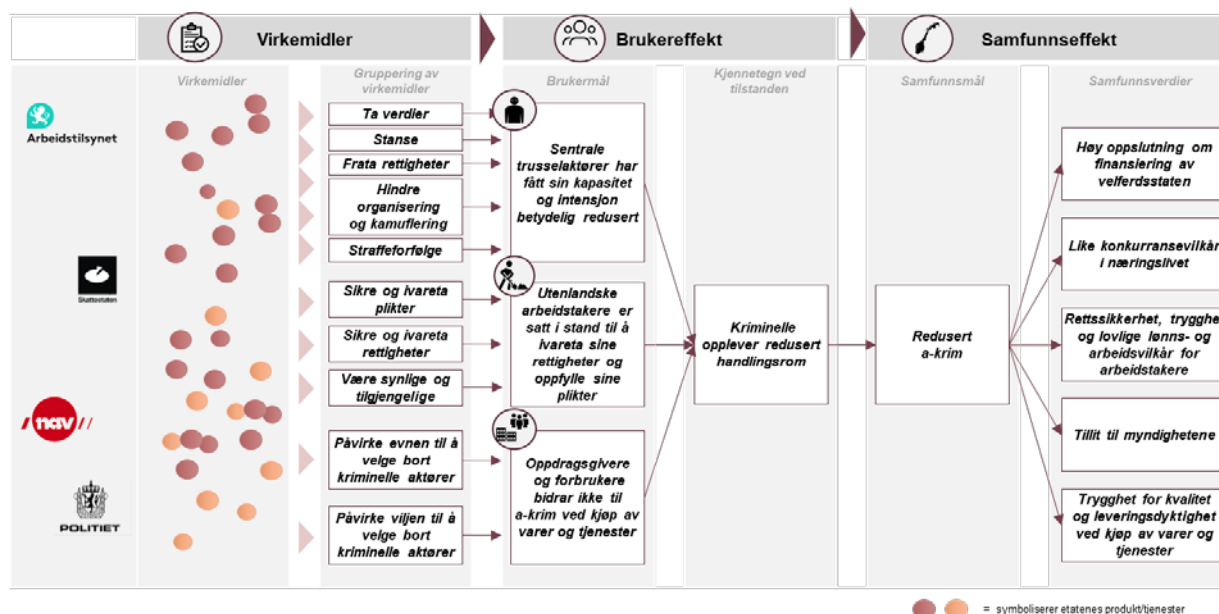
6.2 Oppgaver

Mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krim samarbeidet

De fire etatene i a-krim samarbeidet fikk i juni 2017 i oppdrag fra sine respektive

departementer å utvikle felles mål- og styringsparametere for a-kriminnsatsen samt egnede måter å måle effekten av innsatsen. Rapporten «Mål- og resultatstyring i det tverretatlige a-krim-samarbeidet» med anbefalinger ble oversendt departementene 13. juni 2018.

Sammenhengen mellom samfunnsverdiene som skal beskyttes, og brukermålene etatene skal rette innsatsen mot for å oppnå, ble sammenfattet i figuren under.



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

Etatene har blitt enig om å innrette sin felles innsats for å oppnå følgende brukermål:

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

arbeidslivskriminalitet og vern av sentrale samfunnsverdier.

Etatene har andre halvår 2018 startet et arbeid med rapportens anbefalinger. Dette fortsetter i 2019. Videre er det i forbindelse med a-krimsentrenes årsrapportering 2018 gjort endringer slik at rapporteringen er tilpasset de nye brukermålene. Etatene har gjennom sin virksomhetsstyring for 2019 implementert felles brukermål i respektive styringsbrev.

Oppnåelse av disse brukermålene skal gi redusert handlingsrom for kriminelle, som etter etatenes hypotese skal gi redusert

Felles styringsmodell for det tverretatlige a-krim samarbeidet

Styringsmodellen ble i hovedtrekk ferdig implementert i løpet av 2018. Noen av anbefalingene fra rapporten om mål- og resultatstyring får imidlertid konsekvenser for styringsmodellen. Dette gjelder f.eks. behovet for å innarbeide de vedtatte brukermålene og forslaget om å utvikle et styringshjul for tverretatlige prosesser for etterretning, effektmåling og virksomhetsstyring. Det vil derfor bli behov for å gjøre noen justeringer i felles styringsmodell.

Kunnskapsbygging

Styringsgruppen nedsatte i 2018 en tverretatlig arbeidsgruppe som har hatt i oppdrag å utarbeide innhold i felles metodikk og malverk for a-krimsentrenes arbeid med kunnskapsbygging. Videre skulle arbeidsgruppen utarbeide innhold og plan for kompetanseutvikling om kunnskapsbygging, som blant annet inneholder etterretningsforståelse, prosesser, etterretningsprodukter, roller og trening. Arbeidsgruppen skulle også beskrive arenaer for deling og læring, internt i a-krimsentrene, mellom a-krimsentrene og mellom a-krimsentrene og linjen, samt lage et forslag til hvordan arbeidet med kunnskapsbygging kan organiseres.

Arbeidsgruppen la fram en rapport om «Kunnskapsbygging» med forslag 31. mai og fikk i oppdrag å gå videre med å utvikle felles metodikk og malverk samt felles opplæring.

Det er planlagt felles opplæring i kunnskapsbygging og etterretning for alle som er involvert i arbeidet med a-krimsentrene, på justissektorens kurs- og konferansesenter i Stavern i mars og april 2019.

Felles a-krim samarbeidsløsning

Både i rapporten om mål og resultatstyring og i rapporten om kunnskapsbygging lå det forslag om videreutvikling av felles a-krim samarbeidsløsning. I tillegg vedtok Stortinget en varig bevilgning fra 2019 på 10 mill. kroner til felles teknologiløsning for å styrke innsatsen i a-krimsentrene. Styringsgruppen besluttet derfor å styrke forretningssiden for felles a-krim samarbeidsløsning, gjennom å etablere et tverretatlig forretningsteam. Teamet skal være en sparringspartner til det tekniske miljøet vedrørende arbeidsflyt, registrering, kvalitet, prosess og videreutvikling av løsningen samt tenke mer strategisk vedrørende utvikling av felles løsning. Forretningsteamet startet opp i januar 2019.

Felles oppdrag om målrettet informasjon til utenlandske arbeidstakere

På oppdrag fra Finansdepartementet har en tverretatlig arbeidsgruppe utarbeidet en rapport med følgende innhold:

- Oversikt over eksisterende informasjonsaktiviteter – inkludert etatsspesifikke og tverretatlige nettsider, f.eks. www.workinnorway.no
- Vurdering av dagens aktiviteter opp mot målet om å gi utenlandske arbeidstakere god informasjon på vei inn i det norske arbeidsmarkedet – blant annet gjennom en brukerundersøkelse for www.workinnorway.no
- Felles anbefaling om behov for forbedringer eller ytterligere tiltak

Arbeidsgruppen la fram oversikt over åtte tiltak som var diskutert, hvorav de fleste dreide seg om forbedringer av nettstedet www.workinnorway.no. Dette nettstedet skal rustes opp slik at det blir et digitalt førstevalg for utenlandske arbeidstakere som vil orientere seg om plikter og rettigheter knyttet til det norske arbeidsmarkedet.

Regelverksarbeid

Regjeringen fremmet i 2018 to proposisjoner med lovforslag som er ment å forbedre informasjonsdelingen i det tverretatlige a-krimssamarbeidet. Ny bestemmelse i personopplysningsloven § 12a i trådte i kraft 20. desember 2018 og åpner for at offentlige myndigheter kan utlevere personopplysninger som ikke er taushetsbelagte, til hverandre når det er nødvendig for å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet.

Videre ble det vedtatt endringer i tolloven og skatteforvaltningsloven 20. desember 2018, endringene er foreløpig ikke trådt i kraft. Endringene vil gi Skatteetaten og Tolletaten utvidet adgang til å gi taushetsbelagte opplysninger til medarbeidere fra de andre etatene som deltar i samarbeidet ved NTAES og a-krim-sentrene, og til offentlige myndigheter som kan ha bruk for dem i sitt arbeid med tilsyn etter arbeidsmiljø-lovgivningen (jf. Prop. 1 LS (2018–2019)).

Dette gir Skatteetaten og Tolletaten utvidet adgang til deling med andre offentlige myndigheter, men ikke til private. Det gir heller ikke økt adgang til å motta mer informasjon.

6.3 Kompetansetiltak/møter

Nasjonal erfaringssamling

A-krimssenteret i Trondheim arrangerte erfaringssamling for alle i a-krimssentrene den 24. og 25. oktober 2018. Det var ca. 200 deltagere som tok del i et program som bl.a. dreide seg om erfaringer med felles styringsmodell, erfaringer med bruk av virkemidler og sanksjoner og kunnskapsbygging. Samlingen ble innledet med en videohilsen fra statsministeren og åpningsinnlegg fra statssekretær Thor Kleppen Sættem. Det var også foredrag om politi/påtale sin rolle i det tverretatlige a-krimssamarbeidet og NHO sin tiltakspakke mot arbeidslivskriminalitet.

Samlinger for de lokale koordineringsgruppene

Det ble i 2018 arrangert to samlinger for de lokale koordineringsgruppene i a-krimssentrene. Tema for samlingene var kunnskapsbygging/etterretning, mål og resultatstyring, felles a-krim samarbeidsløsning, erfaringsdeling mellom sentrene og diverse orienteringssaker. På den ene samlingen deltok også koordinatorene for de operative gruppene i a-krimssentrene.



Arbeidstilsynet



POLITIET



Skatteetaten