



Situasjonsbeskrivelse 2020

ARBEIDSLIVSKRIMINALITET



Publikasjonens tittel: Arbeidslivskriminalitet. Situasjonsbeskrivelse 2020.

Utgitt: Januar 2020

Utgitt av: Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES)

Kontakt: post@ntaes.no

Postadresse: c/o ØKOKRIM, Postboks 2093 Vika, N-0125 Oslo

Besøksadresse: C. J. Hambros plass 2, 0164 Oslo

Grafisk design: Mona Lisa Iversen, ØKOKRIM

INNHOOLD



INNLEDNING	5
Sammendrag	5
Metode og data	6
1. TRUSSELAKTØRER	7
Kriminaliteten	8
Inntektskilder	10
Hvitvasking	11
Regionale eller nasjonale utfordringer	12
2. UTENLANDSKE ARBEIDSTAKERE I ARBEIDSLIVSKRIMINALITETEN	15
Arbeidsinnvandringen til Norge	16
Deltar i kriminaliteten	17
Arbeidstakernes sårbarhet for utnyttning	18
3. UNDERBETALING AV UTENLANDSKE ARBEIDSTAKERE I OFFENTLIGE PROSJEKTER	21
Modus	23
Konsekvenser	24
Utfordringer	25
4. OFFENTLIGE ANSKAFFELSER	31
Risikovurdering	31
Kommunale anskaffelser og avvisning	32
Samarbeidsfora og nettverk	37



INNLEDNING



Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretnings-senter (NTAES) fikk den 20. mars 2019 i oppdrag av Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) å utarbeide en ny situasjonsbeskrivelse av arbeidslivskriminalitet. Formålet med rapporten om arbeidslivskriminalitet 2020 er å øke kunnskapen til politi- og kontrollatene.

Rapporten beskriver fire områder; trusselaktører, utenlandske arbeidstakere, underbetaling og offentlig anskaffelser. Områdene gjenspeiler etatenes informasjonbehov og er ikke valgt ut etter alvorlighetsgrad. Selv om de fire områdene er ulike, er det flere fellesnevne. Foruten at de er komplekse, er det avhengigheter til både privat- og offentlig næringsliv. Økt kunnskap på flere av områdene i arbeidslivskriminaliteten skal styrke grunnlaget for politi- og kontrollatens beslutninger, hver for seg eller samlet.

Sammendrag

Situasjonsbeskrivelsen fra 2017 fremhevet arbeidslivskriminaliteten som dynamisk og at aktører som opererer ulovlig fremstår som lovlydige i myndighetenes registre. I tiden etter 2017 har politi- og kontrollatens bekjempelse blitt rettet mot aktører, mer enn bransjer. Utnyttelse av utenlandske arbeidstakere og unndragelse

av skatt og avgift er de to vanligste formene for arbeidslivskriminalitet i 2019. Bedragerier og bruk av vold benyttes av flere kriminelle i arbeidslivet, spesielt i kriminelle nettverk. Når politi- og kontrollatens kunnskap øker, øker også behovet for samarbeid med næringslivet og andre offentlige etater. Samarbeid i fora hvor informasjon deles og erfaringer utveksles fremstår som en god forebyggingsstrategi for å holde kriminelle utenfor arbeidslivet.

Veiledning og rådgivning kan begrense kriminelles tilgang til arbeidslivet

Store leverandørers håndtering av samfunnsansvaret har innvirkning på bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Basert på omsetningsstørrelse står et lite antall virksomheter for halvparten av leveransene til kommunene. Muligheten for å forebygge kriminalitet ved å veilede og gi råd er sannsynligvis stor.

Kriminelle profitterer på at informasjon ikke deles

Informasjon om useriøse og kriminelle deles sjeldent. Politi- og kontrollatene mottar ikke opplysninger fordi enkeltforhold ordnes internt mellom aktørene i markedet eller mistanke om kriminalitet ikke blir løftet opp.



Utsendte arbeidstakere er særlig sårbare for å bli underbetalt, også på offentlige oppdrag

Midlertidig opphold og avhengighet til den utenlandske arbeidsgiveren mens de er i Norge er faktorer som øker sårbarheten til utenlandske arbeidstakere. De utenlandske virksomhetene benytter seg av falsk dokumentasjon tilpasset myndighetene, for å kamuflere brudd på lønns- og arbeidsvilkår. Opplysninger fra arbeidstakere vil kunne gi et annet bilde enn det som fremkommer av dokumentasjonen. Uten samarbeid med arbeidstakerne har etatene få muligheter til å avdekke sakene. På områder utenfor allmenngjort lønn, eksempelvis i deler av anleggsbransjen, er brudd på lønnsvilkår ikke straffbart. Det blir da opp til den offentlige oppdragsgiveren å hindre at underbetaling skjer ved kontroll og sanksjonering av leverandører. Rapporten peker også på at virksomheter spekulerer i at utbetaling av skyldig lønn er sivilrettslig, slik at det er arbeidstakerne selv som må ordne opp.

Utbytte fra kriminalitet investeres i eiendom

Halvparten av nettverkene tilknyttet trusselaktører mistenkes å investere kriminelt utbytte i eiendom. Utleie av eiendom fra trusselaktører til offentlige etater har forekommet. En utleiekontrakt med en offentlig etat kan gi et skinn av seriositet og bidra i anerkjennelsen av virksomheten som en legal aktør. Høy prisstigning i eiendomsmarkedet kan medføre at den kriminelle virksomheten ekspanderer.

Nettverk, vold og trusler

Flere av trusselaktørene inngår i nettverk som også er involvert i annen kriminalitet, blant annet omsetning av narkotika. Mange er anmeldt for trusler og vold. Alle trusselaktørene utnytter utenlandske arbeidstakere, enkelte grovt. De menneskelige omkostningene ved trusselaktørenes aktivitet kan bli store. For arbeidstakerne handler det om verdighet, men også om fysisk og psykisk helse.

Arbeidstakere fra fattige land utenfor EØS står i fare for å bli utnyttet

Stadig flere arbeidstakere kommer fra fattige land utenfor EØS. Trenden forventes å øke. Mange vil være sårbare for å bli utnyttet og

underbetalt. Noen av dem blir brakt ulovlig inn i Norge for å arbeide. Arbeidstakerne kan opparbeide seg stor gjeld og stå i fare for å bli offer for menneskehandel i form av tvangsarbeid.

Metode og data

I utarbeidelsen av rapporten har data og opplysninger blitt innhentet fra de samarbeidende etatene; politiet, Skatteetaten, NAV, Arbeidstilsynet og Tolletaten. Det er også innhentet opplysninger fra a-krimsentrene.

Datagrunnlaget for de fire områdene er ulikt, og fremkommer i hvert enkelt kapittel. Registerdata er innhentet fra politi og kontrolletatene, herunder straffesaksdata, politiinterne kilder, stønadsdata fra NAV og kontrolldata fra Arbeidstilsynet. Registerdata fra Skatteetaten og Tolletaten er ikke benyttet, da endring i taushetspliktreglene ikke trådte i kraft før 1. oktober 2019. Leverandørdatabasen fra Kommunal rapport og Enhetsregisteret i Brønnøysund-registrene er også benyttet.

Materialet er også basert på intervjuer med ansatte i politi- og kontrolletatene, andre relevante myndigheter, statlige og kommunale oppdragsgivere og parter i arbeidslivet.



1. TRUSSELAKTØRER



Ett av målene i den tverretatlige bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet er å redusere handlingsrommet til sentrale trusselaktører innen arbeidslivskriminalitet ved å redusere deres intensjon og kapasitet.¹

En vurdering av kjente trusselaktører innen arbeidslivskriminalitet kan si noe om hvor alvorlige kriminalitetsutfordringer samfunnet står ovenfor. Basert på utvalget som a-krimsentrene har definert som trusselaktører, beskrives det hvordan trusselaktørene utøver arbeidslivskriminalitet, skaper inntekter og hvitvasker utbytte. Dette belyser hvilken intensjon og kapasitet aktørene besitter. Nettverket til trusselaktøren er også en viktig brikke i å vurdere hvilken kapasitet trusselaktøren har.

Datagrunnlaget i kapittelet er basert på trusselaktører som er identifisert av a-krimsentrene. Grunnlaget består av 102 unike aktører (personer) hvorav 80 er definert som trusselaktører, og de resterende 22 er potensielle trusselaktører

eller av interesse for a-krimsentrene. I analysen er både nåværende og potensielle trusselaktører lagt til grunn. Funnene er gjeldende for utvalget, men kan ha begrenset generaliserbarhet ovenfor ukjente aktører.

En trusselaktør defineres som «et individ, en gruppe individer eller en organisasjon som har en kjent intensjon om, og kapasitet til å overta, endre eller ødelegge verdier.» Begrepet sentral trusselaktør refererer til aktører med størst skadepotensiale på samfunnsnivå.² Trusselaktører innen arbeidslivskriminalitet forutsettes å kontrollere minst en virksomhet.

Intensjon og kapasitet

Intensjon og kapasitet kan forstås som en aktørs vilje og evne til å gjennomføre en handling. Innen arbeidslivskriminalitet er intensjonen motivert av økonomisk profitt. Dette uttrykkes på ulike måter. Å utnytte arbeidskraft for egen vinning når det er lovstridig, viser intensjon. Kapasitet angir hvilke egenskaper eller kvaliteter trusselaktøren

¹ Mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krimssamarbeidet. 13. juni 2018. Versjon 1.0, s. 4.

² Mål- og resultatstyring for det tverretatlige a-krimssamarbeidet. 13. juni 2018. Versjon 1.0, s. 25.



besitter, enten på egenhånd eller i sin krets. Kapasitet kan også bety tilgang til spesielle varer, (kriminelle) tjenester eller arbeidskraft.

Å utnytte arbeidskraft for egen vinning når det er lovstridig, viser intensjon.

En trusselaktørs intensjon kan reduseres ved å minimere lønnsomheten ved arbeidslivskriminalitet gjennom å øke oppdagelsesrisiko, hindre at næringsdriften ekspanderer, samt sanksjonere raskere og oftere. En trusselaktørs kapasitet kan minimeres ved å fjerne tilretteleggere eller nøkkel-funksjoner i et nettverk, og å strupe tilbud og etterspørsel. Det er ikke alltid at en aktør innehar både intensjon og kapasitet i nevneverdig grad. Ofte er det en person med intensjon som støtter seg på andre aktører med ulike kapasiteter. Av den grunn er det viktig å analysere nettverket til trusselaktørene.

Kriminaliteten

Drivkraften til trusselaktørene er forsettet om vinning, og for å maksimere denne involverer de seg i mange former for kriminalitet. Dette inne-

bærer blant annet skattesvik, smugling, brudd på allmenngjøringsloven, hvitvasking og trygdebedrageri (se figur 1). Bedragerier blir begått i mange ulike former og er profittmotivert kriminalitet som kan øke det kriminelle utbyttet alene eller i kombinasjon med arbeidslivskriminalitet.

Nettverksknytninger – i tykt og tynt

Trusselaktørene er hovedsakelig menn (87%) med gjennomsnittsalder på 42 år. Aldersspennet er imidlertid stort og de avviker ikke i nevneverdig grad fra befolkningen i arbeidsfør alder. Mange bransjer er representert i utvalget, og fordelingen antas å være påvirket av etatenes ressursinnsats. Trusselaktørene har flest virksomheter i bygg- og anleggsbransjen (31%), serveringsbransjen (14%) og eiendomsbransjen (14%). Majoriteten av trusselaktørene inngår i nettverk.³ Det er identifisert 16 nettverk.

Nettverkene og enkeltaktørene kan knyttes til andre kriminelle nettverk, både innen arbeidslivskriminalitet og annen kriminalitet. Trusselaktørene kan også i enkelte tilfeller ha tilknytning til hverandre, både på tvers av nettverk- og bransjetilhørighet. Studier viser at det ikke er uvanlig med slike tette og løse knytninger på tvers av kriminel-



Figur 1 (Mis)tankekartet illustrerer de ulike kriminalitetstyper trusselaktørene mistenkes for i 2019.



3 I Mål- og resultatstyring for det tverretattlige a-krimssamarbeidet (2018, s.19) er et kriminelt nettverk definert som bestående av «tre eller flere aktører som er involvert i organiseringen av de ulovlige handlingene».

le nettverk, ettersom forholdene i Norge er små.⁴ Trusselaktørene og tilretteleggerne har i mange tilfeller sosiale relasjoner til hverandre som inkluderer familie, omgangskrets og kollegiale forhold. Familierelasjonene inkluderer både tette og mer perifere familieband. Felles for relasjonene er at de innebærer et gjensidig tillitsforhold. Tillit mellom samarbeidende aktører i virksomhetene er vesentlig ettersom de for eksempel ikke kan benytte seg av rettslige garantier, eller taushetsplikt.⁵

Profesjonell kompetanse avgjørende

Flere av trusselaktørene har roller som tilretteleggere. Tilretteleggere kan ha dedikerte roller som regnskapsførere, advokater eller betalingsformidlingsaktører. Også stråmenn kan være tilretteleggere dersom de er bevisst sin rolle i kriminaliteten. De kan også ha en rådgivende rolle der de utnytter eksempelvis økonomisk eller juridisk kunnskap og på den måten bidra til at lov- og regelverk kan omgås. Tilretteleggerne bidrar til å øke handlingsrommet og profesjonaliteten i de respektive nettverkene.

Tilretteleggerne bidrar til å øke handlingsrommet og profesjonaliteten i de respektive nettverkene.

Å nyttiggjøre profesjonell kompetanse er sentralt for å lykkes, men også læring er vesentlig for trusselaktørenes fremgang. Flere trusselaktører i utvalget er tidligere ansatte i virksomheter der arbeidslivskriminalitet, og annen kriminalitet, har vært sentrale i driften.

Utenlandsk arbeidskraft utnyttes

Samtlige nettverk benytter utenlandske arbeidstakere. Utenlandske arbeidstakere er ofte i en sårbar situasjon og godtar derfor stilltende arbeidsbetingelsene, og truslene de utsettes for.

I et fåtall av nettverkene utnyttes arbeidstakerne både grovt og systematisk. Enkelte aktører rekrutterer bevisst personer uten arbeidstillatelse eller

oppholdstillatelse med hensikt om å få rimelig arbeidskraft. Arbeidstakerne underbetales, utfører til dels farlig arbeid og arbeider langt ut over lovpålagte arbeidstidsbestemmelser. I den grad de innkvarteres i nærheten av arbeidet er boligen ofte tilrettelagt for et mindre antall mennesker enn hva som reelt sett bor der. Det er også eksempler på at arbeidere innkvarteres i bolig med dårlig elektrisk anlegg og uten tilstrekkelig brannvarsling og brannslukningsutstyr.⁶

En truende hverdag

Det er utstrakt bruk av trusler fra trusselaktørene i utvalget mot arbeidstakere. I flere av nettverkene trues ansatte med oppsigelse dersom de ikke etterkommer instruksjoner fra arbeidsgiver om hva de kan si og ikke kan si, ved kontroll. Det forekommer også at ansatte blir forsøkt bestukket til å la være å snakke dersom arbeidsstedet kontrolleres. Ved flere lokaler er det også avdekket at de ansatte overvåkes med kamera. I ett tilfelle ble arbeidstaker truet med oppsigelse dersom han ikke møtte på jobb, selv om han var sykemeldt med fysisk skade.

Trusler og sosial kontroll kan gi psykiske og sosiale konsekvenser for de ansatte. Det er spesielt egnet til å skape frykt for å miste arbeidet eller bli utvist fra landet, i tillegg til at det opprettholder en skjev maktbalanse mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Vold

22 prosent av trusselaktørene er tidligere anmeldt for voldskriminalitet. Voldshistorikk indikerer at personen både har kapasitet til å begå alvorlige voldshandlinger og at vedkommende har et potensiale om å begå vold på nytt. Vissheten om denne kapasiteten kan i seg selv utgjøre en trussel.

Fire nettverk i utvalget knyttes til alvorlig voldskriminalitet. Volden utføres internt i nettverket eller i tilknytning til arbeidsplassen og kan være legemsbeskadigelse eller fysisk utagering som er

4 Paul Larsson (2018): Organisert kriminalitet, s.79-80.

5 Paul Larsson (2018): Organisert kriminalitet, s. 82.

6 Underbetaling av arbeidstakere omtales nærmere under kapittel 4.



egnet til å skape frykt. Det er også avdekket bruk av torpedo for å inndrive gjeld opparbeidet i virksomheten og knytninger mot et gjengmiljø med betydelig voldskapasitet.⁷

Tilknytning til voldskapital er en ressurs i flere kriminelle nettverk, også innenfor arbeidslivskriminalitet. Voldskapasitet benyttes sporadisk eller ad hoc når det oppstår en konflikt. Dette er forenlig med hva Europol observerer. Utøvelse av vold tiltrekker politiets oppmerksomhet, noe organiserte kriminelle ønsker å unngå fordi det kan begrense den økonomisk gevinsten. Dersom vold utøves er det internt i nettverket eller mot andre konkurrerende nettverk.⁸ Kriminelle miljøer tyr ofte til vold i stedet for å la rettsinstitusjoner løse konflikter. Dette vitner om en form for undergrunnsøkonomi med selvjustis hvor involvering av politiet eller rettsvesen er uønsket.

Entreprise som kamouflasje

I mange tilfeller konstruerer de kriminelle fiktive strukturer for å øke profitten og tilslore ansvarsforhold. A-krimsentrene fremhever at flere av trusselaktørenes utenlandske virksomheter opererer som entrepriser der de i realiteten leier ut arbeidstakere. Ansvaret for resultat og ledelse flyttes da fra hovedentreprenør til underentreprenør, samtidig som andre regler for avgift og beskatning gjør seg gjeldende.⁹

Tilpasningsdyktighet er en viktig faktor for trusselaktørenes videre forretningsdrift. Trusselaktørene tilpasser seg ikke bare kontroller, men også endringer i lovverket. Lovendringer som begrenser arbeidsinnleie kan føre til at innleie i større grad kamufleres som entrepriser.

Konkurskriminalitet bekymrer

45 prosent av trusselaktørene er registrert med ledende rolle¹⁰ i en eller flere virksomheter som er slått konkurs.¹¹ Konkurskriminalitet kan omfatte betydelige beløp og særlig bekymringsfullt er det om kriminell aktivitet fortsetter i en ny virksomhet. Analysen viser derimot at kun 21 prosent av aktørene har en historisk rolle i flere virksomheter som er slått konkurs. Årsaken til at trusselaktø-

45 prosent av trusselaktørene er registrert med ledende rolle i en eller flere virksomheter som er slått konkurs.

tørene ikke er registrert med formelle roller i flere virksomheter som er slått konkurs kan være at stråmenn benyttes eller at knytningene til virksomhetene er uformelle.

En annen årsak til at trusselaktørene ikke er registrert med flere konkurser kan være at det er ressurskrevende for etatene å begjære en virksomhet konkurs. Konkurs er et virkemiddel som også kan ha fordeler for trusselaktørene. Personer som utfører kriminalitet i aksjeselskap, lider sjelden økonomisk tap som følge av dette. Opphør av en virksomhet kan også benyttes til å skjule kriminalitet da det er uvanlig å kontrollere nedlagte virksomheter. Økonomiske sanksjoner har også liten effekt der virksomhetene er rigget for en planlagt konkurs.



- 7 Voldskapasitet innebærer at trusselaktøren selv eller andre i nettverket tidligere har vært anmeldt for legemsbeskadigelse, drapsforsøk, alvorlige trusler, fysisk utagering av annet slag eller at det foreligger informasjon om at vedkommende har tilgang på våpen.
- 8 Europol (2017): Serious and organised crime threat assessment, s. 16.
- 9 NOU 1998:15 Arbeidsformidling og arbeidsledelse, s. 46.
- 10 Følgende roller er representert i datagrunnlaget; daglig leder, styrets leder, prokura, styremedlem, kontaktperson, deltaker med delt (proratarisk) ansvar, innehaver, signatur i fellesskap, signatur, signatur hver for seg, nestleder, deltaker med fullt (solidarisk) ansvar, prokura hver for seg.
- 11 Analysegrunnlaget er basert på alle virksomheter i Enhetsregisteret som trusselaktørene har en ledende rolle i, i perioden 1995-2019.

Inntektskilder

Trusselaktører i kontrakt med kommuner

Leverandørdatabasen (inneholder utbetalinger fra kommuner og fylkeskommuner til private virksomheter) er benyttet for å identifisere trusselaktører som har fått kontrakter med kommuner. Det er totalt 17 virksomheter knyttet til trusselaktører som har mottatt utbetalinger fra kommuner fra 2015–2018. De fleste har mottatt små beløp, kun fire av trusselaktørene har mottatt utbetalinger på over 100 000 kroner. Likevel er det interessant at trusselaktørene leverer varer og tjenester til både private og det offentlige markedet. Totalt har trusselaktørene fått utbetalt 22 millioner kroner i perioden 2015–2018 fra kommuner, der to av trusselaktørene har mottatt 21 millioner. Begge opererer innenfor bygg- og anleggbransjen.

Trygdebedrageri og arbeidsrelaterede stønader

41 prosent av trusselaktørene mistenkes for å begå trygdebedrageri knyttet til eget arbeidsforhold. Ved å se på nettverk blir bildet et annet. Det er identifisert 16 ulike nettverk for trusselaktørene. I 62 prosent av disse er minst en person i nettverket mistenkt for trygdebedrageri.¹²

Registerdata fra NAV viser at andelen av trusselaktører som har mottatt arbeidsrelatert stønad i perioden 2016–2018 er 43 prosent. Flertallet av disse har kun mottatt stønad i deler av perioden og flere har gått på graderte ytelser. Totalt har det likevel blitt utbetalt cirka 15,7 millioner kroner fra NAV til trusselaktørene.

Ved inngangen til 2018 mottok 16,4 prosent av befolkningen arbeidsrelaterede ytelser.¹³ På samme tidspunkt mottok 15,7 prosent av trusselaktørene tilsvarende ytelser. Det er derfor ikke grunn til å tro at trusselaktørene i større grad enn befolkningen forøvrig mottar direkte ytelser fra NAV. Det er imidlertid mistanke hos a-krimsentrene at denne

formen for bedrageri benyttes i flere av nettverkene, noe som kan gi en eskalerende kostnad for samfunnet.

Narkotikakriminalitet

Syv prosent av aktørene er tidligere anmeldt for alvorlige narkotikalovbrudd.¹⁴ En kombinasjon av arbeidslivskriminalitet og grov narkotikakriminalitet begås i et fåtall av nettverkene. Kriminaliteten gjennomføres for eksempel ved at narkotika skjules i den legale importen til virksomheter i nettverket. Grov narkotikakriminalitet kan gi stor økonomisk profitt. Det er også mistanke om valutasmugling og at utbytte fra narkotikakriminalitet hvitvaskes gjennom virksomheter.

Knytning til annen kriminalitet

Det er avdekket knytninger til ulovlig våpensalg, prostitusjonsvirksomhet, gjengkriminelle og gamblingmiljø. I to av nettverkene er det mistanke om menneskesmugling og menneskehandel til Norge. Ofrene pålegges blant annet å nedbetale kostnadene ved smuglingen. Det er også mistanke om radikaliserede personer i nettverket til trusselaktørene og transaksjoner som kan knyttes til alvorlig voldskriminalitet.

Hvitvasking

Tilgang til en virksomhet forenkler hvitvasking. Kapital, kreditt og kunder er tre årsaker til at organiserte kriminelle benytter virksomheter i kriminalitetsutøvelsen.¹⁵ Det flyter større mengder kapital gjennom en virksomhet enn hva det gjør i en privatøkonomi og en virksomhet kan skaffe seg høyere kreditt av finansinstitusjoner og leverandører enn hva en privatperson har mulighet til. Kreditt kan øke virksomhetens kapital og evne til reinvestering. Kunder representerer inntekter og medfører at virksomheten integreres i den legale økonomien. Å ha kapasitet til å benytte seg av legale strukturer gjør det kriminelle nettverket mer fleksibelt.

12 Ved tolkning av disse tallene er det viktig å påpeke at en mistanke ikke er ensbetydende med at det utøves bedrageri.

13 NAVs årsrapport 2018. De arbeidsrelaterede ytelsene dekker sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og dagpenger.

14 Dette inkluderer ikke bruk eller besittelse av mindre mengder narkotika.

15 Brottsforebyggende rådet (2016): Kriminell infiltrasjon av foretag, s. 24.



Utbytte fra arbeidslivskriminalitet investeres i eiendom

Det mistenkes at halvparten av nettverkene investerer kriminelt utbytte i eiendom. Økt oppmerksomhet på slike investeringer synliggjør seg i tall fra ØKOKRIM der antall rapporter om mistenkelige transaksjoner innrapportert fra eiendomsmeglere har økt fra 45 rapporter i 2015 til 886 rapporter i 2019.¹⁶ Det investeres både i privatboliger og næringsbygg. Flere av trusselaktørene driver virksomhet som i utgangspunktet handler i eiendom, andre ekspanderer og inntar eiendomsmarkedet over tid. Innehaver av en virksomhet innen serveringsbransjen kan for eksempel opprette en virksomhet i eiendomsbransjen. Det forekommer utleie av eiendom fra trusselaktører til offentlige etater.

Trusselaktørene investerer i eiendom gjennom virksomhetene de kontrollerer, men også privat. Utbyttet kan hvitvaskes direkte gjennom eiendomskjøp, men pengene kan også vaskes før eiendomsinvesteringen. Enkelte trusselaktører har betalt eiendom kontant, men investeringene foretas som regel via bank, ofte gjennom familiære eller sosiale relasjoner. Eiendomsinvesteringer foretas uavhengig av bransjetilhørighet og størrelse på nettverk, og fremstår som attraktivt.

Eiendomsmarkedet er et kapitalintensivt marked der store beløp flyttes, og er derfor egnet for hvitvasking.¹⁷ Trusselaktørene som anses å utgjøre den mest alvorlige trusselen deltar i former for organiserte kriminelle nettverk som investerer utbyttet i legal økonomi.¹⁸ En utleiekontrakt med

en offentlig etat kan gi et skinn av seriøsitet og bidra i anerkjennelsen av virksomheten som en legal aktør. Ettersom eiendomsmarkedet har hatt høy prisstigning over tid, akkumuleres samtidig gevinstene ved plassering av utbyttet. Dermed sikres videre drift samtidig med at virksomhetene ekspanderer.

Regionale eller nasjonale utfordringer

Sanksjons- og straffesakshistorikk viser at trusselaktørene er forsøkt stanset flere ganger, med ulike virkemidler. Trusselaktørene har siden 2014 hatt ledende roller i 330 virksomheter. 38 prosent av trusselaktørene knyttes til virksomheter som har fått strenge reaksjoner fra Arbeidstilsynet i perioden 2014 til september 2019.¹⁹

72 prosent av trusselaktørene er tidligere anmeldt for lovbrudd.²⁰ Totalt er trusselaktørene mistenkt eller siktet i 941 saker. Cirka 140 av sakene har medført domfellelse, mens 250 av sakene er henlagt på grunn av bevisets stilling.

Utstrakt kontrollvirksomhet mot trusselaktørene viser at oppdagelsesrisikoen er forholdsvis høy, men dersom de anmeldes får det sjelden straffrettslige konsekvenser. Sannsynligheten er stor for at det fremdeles lønner seg med kriminalitet. Intensjonen svekkes ikke og kapasiteten vedværer.²¹ En inndeling av trusselaktørene etter hvor alvorlig kriminalitetsutfordring de utgjør kan forenkle valg om egnede tiltak, det være seg forebygging, sanksjoner eller straff.

¹⁶ Tall for 2019 per 6.12.2019.

¹⁷ Finanstilsynet, Risikovurdering – hvitvasking og terrorfinansiering 2019, s.18.

¹⁸ Europol (2017): Serious and organised crime threat assessment, s. 11.

¹⁹ Disse har mottatt pålegg om stans eller tvangsmulkt, hvorav stans er det mest brukte virkemiddelet. Rundt ti prosent av trusselaktørene har fått overtredelsesgebyr og gjennomsnittsverdien av gebyret er på 71 000 kroner.

²⁰ 61 prosent av disse er anmeldt flere enn fem ganger, hvorav 16 prosent av aktørene er anmeldt i flere enn 30 saker. Datamaterialet er ikke tidsavgrenset og inneholder derfor alle anmeldelser registrert på aktørene frem til september 2019. Søk i Strasak er foretatt på person for deretter å utforske hvor mange mistenkt/siktet/domfelt forhold de er registrert med.

²¹ Sanksjons- og straffesakshistorikk kan også være utvalgsriterier for at de er blitt definert som trusselaktør av A-krimsentrene.



Flertallet av trusselaktørene representerer en kriminalitetsutfordring på et regionalt nivå. Arbeidslivskriminaliteten utøves i forbindelse med næringsdrift ved å unndra skatt og avgift og utnytte utenlandske arbeidstakere. De kontrollerer et fåtall virksomheter og har tilsynelatende ikke kapasitet til å utvide driften. Kriminalitetens konsekvenser rammer i stor grad lokalt ved at legale virksomheter i nærområdet rammes av konkurranse på uriktige vilkår. De menneskelige omkostningene er til dels store som følge av utnyttning.

Noen av nettverkene utgjør en kriminalitetsutfordring som bærer mer preg av organisert kriminalitet. Slike nettverk har en legal og illegal næringsdrift som veves sammen, og arbeidslivskriminalitet er en av flere kriminalitetsformer de er

involvert i. Virksomheten benyttes til å hvitvaske utbytte fra annen kriminalitet og skjule illegal vareflyt. Nettverk som har ekspandert driften og kontrollerer virksomheter i ulike bransjer forekommer også. Slike nettverk har kapasitet til å kamuflere ulovligheter og operere med eget regnskap og dokumentasjon beregnet for tilsynsmyndigheter i tillegg til et skyggeregnskap hvor reelle arbeidsavtaler og bokføring fremkommer. Eiendomsinvesteringer har gjort det mulig for trusselaktørene å ha leiekontrakter eller vinne anbud hos store offentlige aktører.





2. UTENLANDSKE ARBEIDSTAKERE I ARBEIDSLIVSKRIMINALITETEN



Et sentralt kjennetegn på arbeidslivskriminalitet er brudd på lover og regler ved bruk av arbeidskraft. I tillegg til reduserte lønnskostnader og ytelser, bruker virksomhetene i liten grad ressurser på opplæring, godt og sikkert arbeidsutstyr og oppfølging av helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen.

Som følge av EU-utvidelsene²² østover, har Norge opplevd stor arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene. God økonomi, høy levestandard og stor etterspørsel etter arbeidskraft er medvirkende til at mange arbeidsinnvandrere har valgt Norge.

Samtidig er det innvandret mange fra land utenfor EØS, flest på grunn av flukt og familie.²³ Innvandringen til Norge innebærer at det til enhver tid er mange nyankomne arbeidstakere på norske arbeidsplasser, ofte med lite kunnskap om arbeidslivets spilleregler og funksjonsmåte.

Konsekvensene kan bli store for utenlandske arbeidstakere som inngår i arbeidslivskriminaliteten. Ikke bare er økonomisk tap sannsynlig, men også deres verdighet og integritet, psykiske og fysiske helse kan bli påvirket negativt.

Datagrunnlaget for utenlandske arbeidstakere i arbeidslivskriminaliteten, er innhentet informasjon fra miljøer med god kunnskap om utenlandske arbeidstakere. Det er gjennomført intervjuer og møter med spesialister fra KRIPOS, Servicesenteret for Utenlandske arbeidstakere (SUA), a-krimsentre og Fellesforbundet. Fra a-krimsentrene, politiet, Skatteetaten og Arbeidstilsynet er det innhentet både offentlige og interne rapporter og saksopplysninger. Rettskraftige domsavgjørelser og medieoppslag er også gjennomgått.

22 EU ble utvidet i 2004 med ti land, derav åtte i Øst-Europa. I 2007 ble Romania og Bulgaria medlemmer og Kroatia i 2014.

23 <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>



Arbeidsinnvandringen til Norge

Nærmere 423 000 innvandrere var sysselsatt i 4. kvartal 2018.^{24a} Arbeidstakere fra EØS-land, inkludert Norden, utgjør 51 prosent, mens innvandrere fra Asia og Afrika utgjør 36 prosent av de sysselsatte innvandrerne. Arbeidstakere fra øst- og sør-europeiske land utenfor EØS, utgjør nærmere 9 prosent.

Arbeidsinnvandringen til Norge viste i 2018 en svak økning med 600 flere arbeidsinnvandrere enn i 2017. Siden 2011 har arbeidsinnvandringen fra EØS-land blitt kraftig redusert, blant annet viste antallet EØS-registreringer en tilbakegang på nærmere 38 prosent fra 2014 til 2018 (se figur 2).

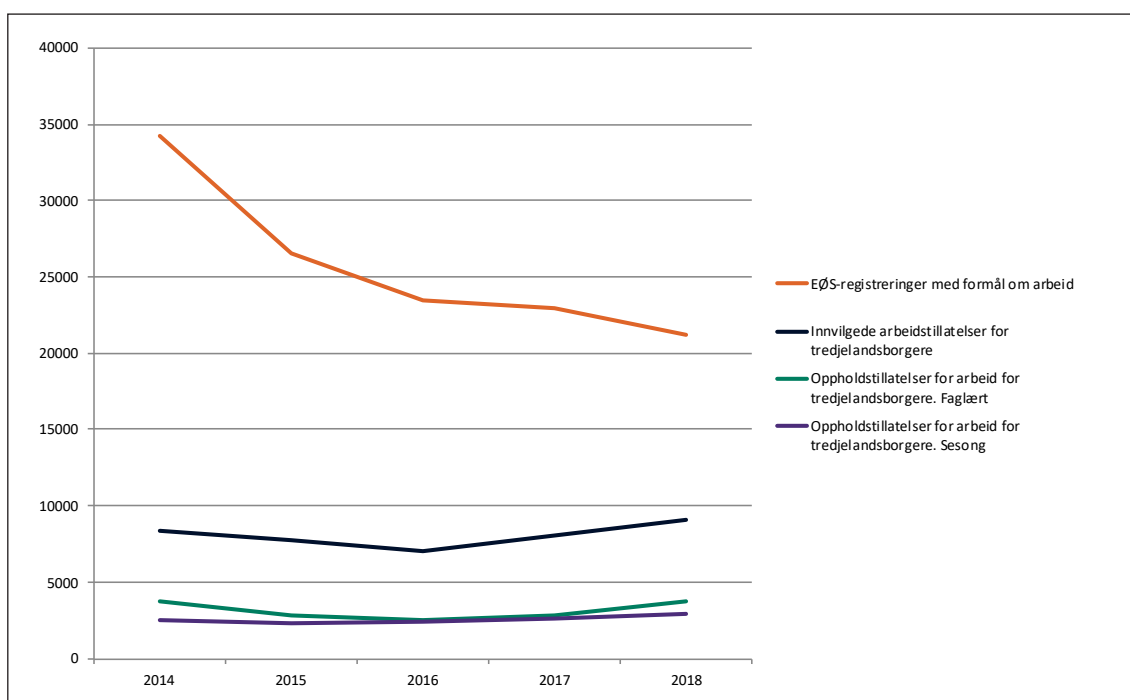
Økningen i 2018 skyldes i hovedsak at flere arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS får oppholdstillatelse for arbeid. Det er arbeidstakere fra

India, primært faglærte, som viser størst økning. Andre land er Ukraina og Vietnam. Selv med økning er imidlertid arbeidsinnvandringen fra land utenfor EØS liten i omfang sammenlignet med arbeidsinnvandringen fra EØS-land.

Et flertall av de utenlandske arbeidstakerne som påtreffes i tverretatlige kontroller er fra Øst-Europa.^{24b} Arbeidstakere fra Polen og Litauen utgjør klart de største gruppene, deretter følger arbeidstakere fra Romania. Dette er i samsvar med den generelle arbeidsinnvandringen til Norge.

Ulovlig bruk av ukrainere

Fra medio 2017 er det registrert en økning av ulovlig arbeid utført av ukrainere, primært innen byggebransjen. Antall bort- og utvisningssaker med ukrainske statsborgere økte i 2018 med 39 prosent sammenlignet med 2017.²⁵ Bakgrunnen antas



Figur 2. UDIs statistikk over EØS-registreringer og innvilgede oppholdstillatelser 2014-2018.



24a <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/fortsatt-vekst-i-sysselsettingen-blant-innvandrere>

24b Arbeidstilsynets register med data for arbeidstakere påtruffet i a-krimsentrenes kontroller. Dekker bare de kontroller der det er hensiktsmessig og der arbeidstakerne er villige til å gi opplysninger skriftlig.

25 UDIs statistikk for utvisnings- og bortvisningsvedtak 2017-2018 som viser at antall vedtak for ukrainske borgere økte fra 216 i 2017 til 301 i 2018.

å være innføringen av visumfrihet med mulighet for 90 dagers opphold, men uten rett til arbeid. Det er også avslørt bruk av falsk ID for at ukrainere skal framstå som EØS-borgere. Et eksempel er en estisk underentreprenør med tolv ukrainske ansatte, som ble dømt til elleve måneders fengsel for bruk av ulovlig arbeidskraft og for å ha forsynt ukrainerne med falske estiske og rumenske ID-dokumenter. I samme sak ble samarbeidspartner også dømt til elleve måneders fengsel for å ha skaffet falske ID og bidratt til at ukrainerne kom seg til landet.²⁶

Deltar i kriminaliteten

Det er flere gråsoner mellom utnyttelse, medvirkning og deltagelse i arbeidslivskriminaliteten. Noen arbeidstakere opplyser at de ikke er klar over at arbeidsgiveren gjør noe ulovlig. Andre er innforstått med at regler blir brutt, men er mer opptatt av å beholde arbeid og inntekt. En siste gruppe er de som aktivt samarbeider med ledelsen om å utøve kriminaliteten, både med eller uten ekstra økonomisk kompensasjon.

Deltar aktivt

I enkelte virksomheter samarbeider alle om kriminaliteten, både arbeidslivskriminalitet og eventuell annen kriminalitet. Dette er ofte små virksomheter der personer kjenner hverandre fra før. Det er heller ikke uvanlig at noen

I enkelte virksomheter samarbeider alle om kriminaliteten, både arbeidslivskriminalitet og eventuell annen kriminalitet.

arbeidstakere bistår ledelsen i kriminalitetsutøvelsen, eller til å utøve sosial kontroll med de øvrige arbeidstakerne. Det er eksempler på at arbeidstakere blir brukt som stråmenn og framstår som ledere, eller at deres identitet blir benyttet ved nyetablering av virksomhet. Arbeidstakere blir også brukt som «muldyr» for å smugle verdier og varer over landegrensene. De som aksepterer å påta seg slike oppgaver for kompensasjon, deltar aktivt i kriminaliteten.

Utnyttet og lovbrøyer på samme tid

De fleste utenlandske arbeidstakere deltar ikke bevisst eller aktivt i kriminaliteten på samme måte som virksomhetens ledelse. Rollen består i å utgjøre billig arbeidskraft, også i de tilfeller arbeidstaker selv begår lovbrudd i form av skatteunndragelser, svart og uregistrert arbeid. Arbeidstaker kan se det som en fordel å unngå beskatning eller se svart arbeid som eneste mulighet for inntekt.

Arbeidstakere som arbeider svart eller ulovlig, vil sjelden ha de samme kriminelle intensjoner som virksomhetens ledere. Arbeidstakere som utfører fysisk arbeid til lave lønninger og med lange arbeidsdager, er i en underlegen maktposisjon overfor sin arbeidsgiver. Lederne profitterer på underbetalt arbeid, og partene kan ikke likestilles som kriminelle aktører.

Med hjemlandets briller på

«I Syria er det ikke noe som heter hvitt eller svart arbeid, arbeid er arbeid». Uttalelsen er hentet fra en arbeidstaker i sak hvor svart arbeid var avdekket. Hvor alvorlig arbeidstakeren ser på egne lovbrudd er farget av erfaringer fra hjemlandet.

«I Syria er det ikke noe som heter hvitt eller svart arbeid, arbeid er arbeid.»

Arbeidstakere tar med seg tenkemåter og praksis. De som kommer fra land hvor svart arbeid er mer utbredt enn i Norge, vil lettere akseptere svart arbeid enn arbeidstakere som kommer fra land med velfungerende skattesystemer.

Karrierestige – fra arbeidstaker til leder

Arbeidstakere i virksomheter som begår arbeidslivskriminalitet kan oppleve at lovbruddene er nøkkelen til god inntjening. Noen bruker denne kunnskapen senere i rollen som leder av egen virksomhet. De har sett hvilke grep lederne tar for å øke profitten og for å dekke til lovbrudd overfor myndighetene. Etter hvert starter de egen virksomhet med arbeidslivskriminalitet



som strategi. Veien fra billig arbeidskraft til selvstendig aktør i arbeidslivskriminaliteten blir en karrierestige. De som har god lokal kunnskap om Norge og hvilke typer arbeidskraft det er behov for, kan også bidra med råd til andre og veilede for drift av virksomhet i Norge.

Arbeidstakernes sårbarhet for utnyttning

Sårbarhet kan forstås som et systems eller persons evne til å begrense omfanget eller sannsynlighet av en trussel eller uønsket hendelse og evne til å tåle denne hendelsen dersom den først inntreffer.²⁷ Sårbarhet kan påvirkes, begrenses og reduseres.²⁸

Utenlandske arbeidstakere er sårbare for å bli utnyttet i Norge, noen mer sårbare enn andre. Sårbarheten kan være individuell, eksempelvis som følge av rusmisbruk eller stor gjeld. Mer viktig er trekk som kan omfatte større grupper av arbeidstakere og som er situasjonsbestemt knyttet til arbeidsoppholdet i Norge.

Utnyttingen kan ta mange former. Press, trusler og tvang forekommer. Hvorvidt utnyttningen faller inn under straffelovens bestemmelser om menneskehandel er det sjelden mulig å avklare under kontroller. Avdekking av menneskehandel forutsetter god etterretning og etterforskning.

Kort oppholdstid, språk og kvalifikasjoner

Hvor lenge arbeidstakeren har vært i Norge er av stor betydning for sårbarheten. De som er nyankomne eller har kortere oppholdstid har mindre erfaring og kunnskap om det norske arbeidslivet. Arbeidstakere som ikke kjenner norsk lønnsnivå, norske regler for arbeidstid og arbeidsmiljø, eller norske skatteregler, vil lett kunne akseptere ulovlige arbeidsforhold eller bli lurt til å tro at deres arbeidsforhold følger norsk standard. Sårbarheten knyttet til oppholdstid blir for-

sterket der arbeidstakeren bare skal arbeide i Norge i kortere periode før retur til hjemlandet. Tilsvarende vil arbeidstakere som bare snakker eget språk ha større vansker med å innhente og forstå informasjon om norske forhold. Faglige kvalifikasjoner har betydning i den forstand at faglærte arbeidstakere er mer etterspurt enn ufaglærte. Alternative arbeidsmuligheter gir økt forhandlingsstyrke overfor en arbeidsgiver. Det er likevel mange eksempler på underbetaling av faglærte, blant annet elektrikere, eller at faglærte brukes som underbetalt ufaglært arbeidskraft.

Fra land med lav levestandard og høy ledighet

Situasjonen i hjemlandet har betydning for arbeidstakernes evne til å velge bort arbeidsgivere som begår arbeidslivskriminalitet. Fattigdom og økonomiske problemer skaper desperasjon og villighet til å ta hvilket arbeid som helst for å få inntekt. Arbeidsopphold i Norge kan framstå som en god løsning på en families fremtidige økonomi og velstand.

Et kjennetegn er derfor at mange kommer fra land som har langt lavere levestandard, høy arbeidsledighet eller politisk ustabilitet og krig. Dette er push-faktorer som bidrar til å forklare hvorfor mange drar ut.²⁹ Sårbarheten for å bli utnyttet er større for de som kommer som arbeidsinnvandrere, enn de som har permanent opphold i Norge. Dette gjelder særlig nyankomne fra tredjeland i Europa, Asia og Afrika, samt fra EØS-land med lavest levestandard.

Utsendte arbeidstakere er sårbare for underbetaling

Mange medieoppslag har vist at utsendte arbeidstakere³⁰ blir underbetalt og arbeider under ulovlige arbeidsforhold ved utførelse av arbeid i Norge.



27 Direktoratet for sikkerhet og beredskap (2014), Veileder til helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse i kommunen s. 15.

28 NOU 2000:24 Et sårbart samfunn, s. 17.

29 Europol (2016), Situation Report. Trafficking in human beings in the EU, s. 11.

30 Arbeidstaker regnes som utsendt når utenlandsk arbeidsgiver sender arbeidstaker for å utføre et arbeidsoppdrag i Norge.

Utsendte er helt avhengige av sin arbeidsgiver for informasjon om hvilke regler som gjelder i Norge. De er på tjenestereise og er avhengig av arbeidsgiver også for innkvartering og reise til og fra hjemlandet. De er dessuten avhengige av å tilfredsstillende arbeidsgiver for å beholde arbeidet i hjemlandet, eventuelt å få delta i flere oppdrag utenlands. Den sterke avhengigheten til arbeidsgiver medfører økt sårbarhet for å bli utnyttet under oppdraget.

En variant er arbeidstakere som er ansatt i utenlandske bemanningsforetak som leverer arbeidskraft til virksomheter i Norge. Arbeidstakernes sårbarhet øker når virksomheten har spesialisert seg på å levere arbeidskraft til sesongarbeid. Muligheten til å utnytte arbeidstakerne i en kort hektisk periode er stor, både for den utenlandske virksomheten og for den norske oppdragsgiveren.

Sårbarheten øker også når arbeidstakerne kun er ansatt for å utføre oppdraget i Norge, og det i realiteten ikke eksisterer et arbeidsforhold i hjemlandet. Virksomheten som er ansvarlig for utsendingen kan være fra annet land enn de utsendte arbeidstakerne. Virksomheten kan være hjemmehørende i et EØS-land som har hentet sine utsendte arbeidstakere fra land utenfor EØS. Ved å hente arbeidskraften fra et fattigere land øker tilgangen til enda billigere arbeidskraft. Et eksempel er en polsk virksomhet som ansetter ukrainske arbeidstakere for å utføre oppdrag i Norge. Arbeidstakere hentet fra land utenfor EØS har stor sårbarhet for å bli utnyttet under oppdraget i Norge.

Sårbarheten øker når arbeidstakerne kun er ansatt for å utføre oppdraget i Norge, og det i realiteten ikke eksisterer et arbeidsforhold i hjemlandet.

ENK - fortsatt utfordring

Bruk av enkeltpersonforetak (ENK) som omgåelse av allmenngjøring og arbeidsmiljølov, er fortsatt tilstede i arbeidslivskriminaliteten. Arbeidstakere blir bedt om å etablere ENK enten i hjemlandet, eller etter ankomst til Norge. I flere tilfeller styrer ikke innehaver av ENK egne oppdrag, tidsbruk, utførelsen av arbeidet eller pris. De eier heller ikke arbeidsverktøy, kjøretøy eller arbeidstøy. Arbeidstakerne løper stor risiko ved å utføre arbeidet maskert som entreprise. De er helt avhengige av at arbeidsgiver ikke har interesse av at de går konkurs eller blir sittende med skattegjeld.

Formidlere mellom arbeidstaker og arbeidsgiver

Formidlere er personer med gode kontakter i en bransje som har stort behov for arbeidskraft. Arbeidskraft rekrutteres gjennom personlig kontakt i sitt hjemland og gjennom markedsføring i sosiale medier med annonser om arbeidsopphold i Norge.

Formidlere skaffer ikke bare arbeidskraften, men organiserer også arbeidstakernes reisedokumenter og selve reisen. Formidlere kan bistå i søknader om oppholdstillatelser for arbeid, og ved registrering av oppholdet hos politiet og Skatteetaten.

Formidlere tar betalt. Arbeidstakere kan ende opp med å stå i gjeld til formidler før oppstart av arbeidet, eller måtte betale en andel av lønn til formidler. Det ikke lov å ta betaling fra arbeidssøkende for formidling av arbeid i Norge.³¹ Avdekkede saker viser at det er formidlere som følger arbeidstakerne under hele arbeidsoppholdet i Norge. De kan framstå som ledere for arbeidstakerne og blir et uformalisert ledd mellom dem og deres arbeidsgiver. Formidlere med sosial og økonomisk kontroll over arbeidstakerne under oppdraget, er en indikasjon på ulovlige forhold og grov utnyttning.



Som for eksempel under innhøsting i landbruket hvor det ble avdekket grov utnyttning og uverdigg innkvartering av arbeidstakere fra Vietnam.

Formidlere med sosial og økonomisk kontroll over arbeidstakerne under oppdraget, er en indikasjon på ulovlige forhold og grov utnyttning.

Ansvar for arbeidstakerne var delegert til formidler. Formidleren som hadde rekruttert dem, var en privatperson.

Menneskesmugling i arbeidslivskriminaliteten

Menneskesmugling utføres også med arbeid som formål. Menneskene kan ende i tvangsarbeid og i tillegg bli påført stor gjeld. Arbeidstakerne kan inneha falsk ID og fremstå som EØS-borgere. Når formålet er å forsyne virksomheter med arbeidskraft, er menneskesmuglingen

blitt en funksjon i arbeidslivskriminaliteten. Smuglere kan utføre oppdrag for aktører i arbeidslivskriminaliteten, eller delta i nettverk som begår arbeidslivskriminalitet.

I slutten av september 2019 ble 67 personer, hovedsakelig kasakhstanske statsborgere, stanset av politiet for brudd på utlendingsloven på hotell nær Gardermoen. Saken kan indikere at menneskesmugling til arbeid forekommer i Norge.



3. UNDERBETALING AV UTENLANDSKE ARBEIDSTAKERE I OFFENTLIGE PROSJEKTER



21

I Norge er lønnsnivået høyt sammenliknet med mange andre land. Høy aktivitet i statlig utbygging ofte med med store kontrakter som omfatter store verdier gjør Norge attraktivt for utenlandske leverandører.

Underbetaling er avdekket i flere offentlige anleggsprosjekter de siste årene. Sakene involverer store internasjonale hovedentreprenører med utenlandske underentreprenører, som har lønnet arbeidstakerne for lavt. Svake virkemidler for å motvirke brudd på lønns- og arbeidsvilkår i anleggsbransjen i Norge tiltrekker kriminelle som ønsker å profitere på offentlige kontrakter.

Internasjonalt er underbetaling et stort problem. De nordiske landene har ulike strategier og regelverk, men alle har utfordringer. I USA benyttes begrepet lønnstyveri om underbetaling. Estimater tilsier at arbeidstakere i USA årlig taper 50 milliarder dollar som følge av lønnstyveri.³² Dette

er tre ganger mer enn estimert verdi av ran, innbrudd og tyveri samme år.³³ Det er ikke funnet tilsvarende beregninger for Norge.

Underbetaling er avdekket i flere offentlige anleggsprosjekter de siste årene.

Datagrunnlaget for kapitlet er saker hvor det er avdekket bruk av underbetalt arbeidskraft i offentlige anleggsprosjekter. Sakene er innhentet både fra kontrollstatene og fra oppdragsgivere. Det er gjennomført intervjuer og samtaler med statlige oppdragsgivere og representanter fra politiet, Arbeidstilsynet og Skatteetaten.

Med underbetaling menes alle tilfeller der arbeidstakeren har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det den offentlige kontrakten, allmenngjøringsforskrifter eller arbeidsmiljøloven tillater.³⁴

32 Economic Policy Institute (2017), Two billion dollars in stolen wages were recovered for workers in 2015 and 2016-and that's just in the bucket, s. 3.

33 <https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/2017/crime-in-the-u.s.-2017/topic-pages/property-crime>

34 Bestemmelser om overtidsbetaling er hjemlet i arbeidsmiljøloven og kan ved brudd følges opp med sanksjoner fra Arbeidstilsynet.



Allmenngjort lønn

Allmenngjøring innebærer at lønns- og arbeidsvilkår i en tariffavtale blir forskriftsfestet og gjort gjeldende for alle som utfører arbeid som faller inn under avtalen. Allmenngjøring setter en lovpålagt minstelønn for en gitt type arbeid eller bransje. Formålet er å sikre utenlandske arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår, og hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. I 2019 er det gjeldende allmenngjøringsforskrifter for ni områder, inkludert byggebransjen.³⁵ Arbeidstilsynet fører tilsyn med virksomhetenes etterlevelse av allmenngjøringsforskriftene.

Offentlige kontrakter i anleggsbransjen

Det er ikke allmenngjorte tariffavtaler for anleggsarbeid, selv om enkelte av arbeidsoppgavene som utføres på en anleggsplass har det. Det er likevel et lovkrav at offentlige kontrakter skal inneholde klausuler som sikrer at lønns- og arbeidsvilkår ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.³⁶ Dette gjelder for alle arbeidstakerne i hele kontraktkjeden. Den offentlige oppdragsgiveren har samtidig plikt til å føre kontroll med at kontraktskravene følges opp av leverandører og underleverandører.

Arbeidstilsynet fører kontroll med offentlige oppdragsgiveres oppfølging av pliktene, og kan bruke sanksjoner dersom oppdragsgiver ikke har etablert nødvendige rutiner og praksis.

Utenfor allmenngjort område kan hverken Arbeidstilsynet eller andre etater gripe inn og sanksjonere en leverandør for brudd på kontraktsvilkårene gitt av den offentlige oppdragsgiveren. Arbeidstilsynet kan heller ikke pålegge arbeidsgiveren å utbetale lønn i samsvar med den offentlige kontrakten. Dette er et sivilrettslig forhold. På et allmenngjort lønnsområde vil underbetaling også være brudd på allmenngjøringsforskrift.



35 Arbeidstilsynet.no; de allmenngjorte forskriftene gjelder for byggfag, verft, innhøsting i landbruket, fiskeindustrien, salg av renholdstjenester, serveringsbransjen, gods transport på veg og turbusser.

36 Jf. Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter).

Modus

På store prosjekter, med mange medgåtte timer, vil en liten differanse i timelønn utgjøre en betydelig besparelse for arbeidsgiveren. Besparelsen gir rom for lavere pristilbud i anbudskonkurranser, og anbud vinnes foran konkurrenter som ikke bryter lover og regler. Samtidig er det mye å tape på at underbetalingen blir avdekket, og kamuflering forekommer svært ofte. I mange tilfeller innebærer tildekkingen et lovbrudd i seg selv.

Profesjonelle aktører bistår

Underbetalingssakene i anleggsbransjen kjenntegnes av at underentreprenør overholder frister og forpliktelser overfor myndighetene, samtidig som kontrakter og annen skriftlig informasjon er tilfredsstillende. De utenlandske virksomhetene har benyttet seg av tilretteleggere som har bistått virksomhetene med å tilpasse dokumentasjonen til det norske regelverket. I flere av intervjuene trekkes profesjonelle medhjelpere frem som avgjørende for å skjule underbetaling.

I ett tilfelle hadde underentreprenøren leid inn en tysk advokat. Advokaten besvarte alle henvendelser fra oppdragsgiveren. Det var også advokaten som fremla dokumentasjon i forbindelse med kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Da underentreprenøren fikk problemer med å beholde oppdraget fordi flere arbeidstakere fortalte om dårlige lønnsvilkår, trakk advokaten seg ut.

Utbetalt lønn er for lav

Arbeidstakerne mottar ofte lavere lønn enn det som følger av allmenngjort- eller gjeldende landsomfattende tariffavtale. Den lave lønnen tildekkes ved at kontrakter og lønnslipper tilpasses den aktuelle tariffavtalen. Avviket kan ofte bare avdekkes i samtale med arbeidstakerne.

I forbindelse med en anleggsplasskontroll fortalte flere arbeidstakere at de bare fikk halvparten av lønnen som fremkom av lønsslippene. Arbeidstakerne ble truet om oppsigelse hvis de fortalte dette til oppdragsgiveren eller myndighetene.

Payback som forretningsmodell

En annen fremgangsmåte er at arbeidsgiver krever deler av utbetalt lønn tilbakebetalt, såkalt «payback». Arbeidsgiveren tilpasser lønnsutbe-

talinger slik at de er i samsvar med kontrakt og regelverket, og på denne måten kamuflerer underbetalingen. Det forekommer at arbeidsgiver, istedenfor å kreve lønn tilbakebetalt, krever at arbeidstakeren betaler tilbake gjennom skyldige arbeidstimer etter retur til hjemlandet. Payback er ofte et premiss for arbeidsoppholdet i Norge og er en del av arbeidsgivers forretningsmodell.

Payback er ofte et premiss for arbeidsoppholdet i Norge.

I forbindelse med en kontroll på en anleggsplass avdekket oppdragsgiveren at arbeidstakerne ble underbetalt. Arbeidsgiver opererte med doble kontrakter, hvor kontrakten som ble forelagt oppdragsgiver oppfylte krav til lønns- og arbeidsvilkår. Avtalen som var inngått med arbeidstaker inneholdt imidlertid en klausul om at 40 prosent av lønnen måtte tilbakebetales ved retur til hjemlandet. Hvis avtalen ikke ble overholdt ville arbeidstakerne bli oppsagt og svartelistet fra arbeidsgiverens samarbeidspartnere.

Ulovlig eller urimelige lønnstrekk

Underbetalingen kan også gjennomføres ved å foreta ulike former for lønnstrekk. Grunnlønnen er som regel i samsvar med kontrakten og loven, men det foretas ett eller flere urettmessige trekk. Arbeidstakeren kan trekkes for kostnader arbeidsgiver står ansvarlig for etter arbeidsmiljøloven og tariffavtalene, som for eksempel personlig verneutstyr og arbeidstøy. Arbeidstakeren kan også trekkes for utgifter til losji som er høyere enn det som er reelt. I tillegg kan arbeidsgiveren også holde tilbake penger som er øremerket arbeidstakeren. Dette gjelder for eksempel skattetrekk, feriepengen, penger til forsikring og avsetning til pensjon.

I ett tilfelle ble arbeidstakeren trukket for husleie på 9 000 kroner per måned, mens markedsprisen lå på 6 300 kroner per måned. I et annet tilfelle ble arbeidstakeren trukket i lønn for husleie, samtidig som arbeidstakeren betalte husleien kontant.

Overtid og andre tillegg utbetales ikke

Arbeidsgiveren kan unnlate å betale ut alle lovfestede tillegg. Arbeidsmiljøloven og tariffavtalene inneholder bestemmelser om overtid og andre



tillegg, for eksempel nattgodtgjørelse. Arbeidstakerne kan for eksempel ha avtaler med flat lønn, uten at det utbetales ekstra lønn for overtid.

Utenlandske arbeidstakere med svært lav lønn, aksepterer ofte ekstraarbeid uten overtidsbetaling. Det er flere tilfeller der arbeidsgiver har utnyttet dette.

Disponibel uten lønn

All tid arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver er å regne som arbeidstid.³⁷ I noen tilfeller har arbeidstakeren vært nødt til å stå til disposisjon hele døgnet, men har bare fått betalt for de konkrete arbeidstimene. I andre tilfeller har arbeidet blitt stoppet på grunn av vær-situasjonen (værskoft), og arbeidstakeren har ikke mottatt lønn.

Uriktig tariffavtale for å spare lønn

I mange tilfeller lønnes arbeidstakeren etter uriktig tariffavtale. Arbeidsgiveren er forpliktet til å følge en tariffavtale i oppdrag knyttet til offentlige kontrakter. Flere virksomheter bruker tariffavtalen med lavest minstelønn for å spare lønnsutgifter, og det er ikke samsvar mellom tariffavtalen og arbeidet som utføres.

I forbindelse med et stort, offentlig prosjekt ble det avdekket at en av underentreprenørene benyttet feil overenskomst. Bruken av bergverksoverenskomsten fremfor anleggsoverenskomsten medførte at timelønnen ble satt 25 kroner for lavt. Den totale besparelsen for underentreprenøren ble estimert til 25 millioner kroner.

Oppsagt etter kontroll

Flere anleggsprosjekter har svært hyppig utskifting av arbeidsstokken fordi arbeidsgiver spekulerer i å betale for lav lønn inntil forholdet blir avdekket, eller når arbeidstaker krever rettmessig lønn. På allmenngjort område kan Arbeidstilsynet gi pålegg om at arbeidstakeren får riktig lønn fremover, men kan ikke kreve kompensasjon for lav lønn tilbake i tid.

Det er oppdaget flere saker der arbeidstakeren har blitt sendt hjem etter at Arbeidstilsynet har pålagt arbeidsgiveren å rette opp lønnen. Underbetalingen har deretter fortsatt med ny arbeidstaker. Den hjemsendte arbeidstakeren har som regel få ressurser til å iverksette en sak mot arbeidsgiver.

Kamuflert med fiktive dokumenter

Underbetaling kamufleres ofte ved at dokumenter tilpasses regelverket. Tilfeller der antall timer, lønn og kontrakter er identiske for alle arbeidstakerne, er avdekket i offentlige anleggsprosjekter og fremstår svært lite reelt.

I forbindelse med avdekking av brudd på lønnsvilkår i en offentlig kontrakt, krevde oppdragsgiver at underentreprenøren måtte etterbetale arbeidstakerne for å kunne beholde oppdraget. Oppdragsgiveren mottok dokumentasjon på etterbetaling, og underentreprenøren fikk fortsette. Kort tid etterpå var oppdragsgiveren i samtale med flere av arbeidstakerne, og mange hadde ikke fått etterbetalt lønn. Den tidligere mottatte dokumentasjonen viste seg å være skjermdump av banktransaksjoner som aldri hadde blitt effektuert i nettbanken.

Konsekvenser

Konkurranservedridning

Konkurranse er det grunnleggende virkemiddelet for å nå målet om effektiv ressursbruk, ifølge anskaffelsesregelverket, og pris er en vesentlig konkurransefaktor i anbudskonkurransen.³⁸ Siden det er klare krav til minstelønn i offentlige prosjekter, vil virksomheter som underbetaler arbeidstakerne følgelig ha et stort konkurransefortrinn fremfor virksomheter som følger lønnsbetingelsene i kontrakten.

I bransjer hvor underbetalt arbeidskraft ofte benyttes vil det være vanskelig å vinne anbud uten å prise inn underentreprenører som begår regelbrudd. Kriminelle aktører spekulerer bevisst i å underbetale sine arbeidstakere som en del av forretningskonseptet. Press på pris vil også



37 Lov 17. juni 2005 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 10-1.

38 St. meld 22 (2018-2019) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser, s. 11.

kunne medføre at ellers loyldige virksomheter ser seg nødt til å underbetale sine ansatte for å unngå konkurs. På sikt vil dette føre til konkurser for de som oppfyller lønnsbetingelsene som følger av offentlig kontrakt, og arbeidsledigheten i bransjen vil øke.

I bransjer hvor underbetalt arbeidskraft ofte benyttes vil det være vanskelig å vinne anbud uten å prise inn underentreprenører som begår regelbrudd.

Lavere produktivitet og mindre innovasjon

Kostbar arbeidskraft fører til økt innovasjon fordi virksomheten vil lete etter nye, mer effektive løsninger. Motsatt vil tilgang på mye billig arbeidskraft føre til at virksomheten ikke ønsker å investere i innovasjon.³⁹ Billig arbeidskraft kan på kort sikt være lønnsomt for norske oppdragsgivere, men over tid vil bransjen bli mer arbeidsintensiv.⁴⁰

Slike arbeidstakere jobber ofte på arbeidsgivers nåde, og er lett utskiftbare. Arbeidsplassene blir preget av stort gjennomtrekk, og arbeidstakere må bruke mye tid på bli kjent med mannskapet og rutineene. Som følge av dette vil også produktiviteten svekkes.

Arbeidstakere må selv forfølge krav

Selv om det er nedfelt klare regler for minstelønn i allmenngjøringsforskriftene og i offentlige kontrakter, er det få mekanismer som sørger for at arbeidstakeren får utbetalt skyldig lønn. I allmenngjorte bransjer hefter virksomheter i

leverandørkjeden for skyldig lønn, overtid og opptjente feriepenger, etter krav fra arbeidstaker.⁴¹ Slikt solidaransvar finnes ikke utenfor allmenngjort område.

I allmenngjorte bransjer kan Arbeidstilsynet pålegge arbeidsgiver å betale riktig lønn fremover i tid, men ikke å inndrive for lite utbetalt lønn.⁴²

Dersom arbeidstakere er underbetalt må de selv forfølge kravet sitt. Fagforeningene kan bistå organiserte arbeidstakere i en eventuell rettsprosess.⁴³ Det er imidlertid lav organiseringsgrad blant utenlandske arbeidstakere i Norge, blant annet fordi de ikke har tillit til fagforeninger og det er kostbart å organisere seg.⁴⁴ Dessuten er slike prosesser vanskelig for arbeidstakere som ofte er på kortvarige oppdrag i Norge.

Det er ikke funnet tall på hvor mye arbeidstakere har blitt kompensert som følge av underbetaling i Norge. I forbindelse med bygging av metroen i København bisto fagforeningen arbeidstakere med å få etterbetalt 103 millioner kroner. (Se faktaboks neste side)

Utfordringer

Brudd på lønnsvilkår utenfor allmenngjort område ikke straffbart

Offentlige oppdragsgivere skal kontraktsfeste krav om at ansatte hos leverandører og underleverandører som bidrar til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen.⁴⁵

Brudd på lønns- og arbeidsvilkår i henhold til den aktuelle tariffavtalen er imidlertid ikke

39 <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/vil-stramme-inn-pa-ledd-i-byggebransjen-1.281758>

40 Nordisk Ministerråd - Det nordiske arbeidsmarked to år etter EU-utvidelsen s 43.

41 Lov av 4. juni 1993 om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven) § 13 solidaransvar for oppdragsgivere.

42 <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/pa-arbeidsoppdrag-i-norge/>

43 Stortinget, Innstilling fra arbeids og sosialkomiteen om lov om endringer i allmenngjøringsloven m.m. - Solidaransvar for utbetaling av lønn.

44 Friberg, 2016 og Friberg et al, 2011.

45 Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 5. Forskriften gjelder for tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter over en viss størrelse.



103 millioner i lønn tilbakebetalt

I Danmark har det vært mange anklager om sosial dumping og underbetaling hos utenlandske underentreprenører. Det ble blant annet avdekket mange slike saker i forbindelse med byggingen av metroringen i København. Fagforeningen fremsatte krav mot underentreprenøren da det ble avdekket brudd. Det har foregått en systematisk underbetaling der arbeideren ikke har fått overtidsbetaling, pensjon eller feriepeng-er. Underentreprenørene forfalsket timelister, lønnslipper og underskrifter.

Det danske Fagbladet 3F har produsert en liste over alle dommer og forlik knyttet til underbetaling på metroen i København for perioden 2012–2019, og kommet frem til at det totalt ble etterbetalt 103 millioner kroner.



straffbart utenfor allmenngjort område. Dette gjelder også for brudd på kontraktsvilkår i offentlige oppdrag. Kontrolletatene har ingen hjemler til å involvere seg ved kontraktsbrudd mellom en oppdragsgiver og en leverandør.

Lite oppmerksomhet på andre lovbrudd

Brudd på lønnsvilkår utenfor allmenngjort område er ikke straffbart, men ledsages ofte av andre lovbrudd som er straffbare. Eksempler på dette er forfalskning av arbeidskontrakter og timelister, ulike brudd på arbeidsmiljøloven, og kontraktsvilkår som grenser til eller kan være menneskehandel. Forholdene blir sjelden straffeforfulgt i anmeldte underbetalingssaker.

Riksrevisjonen fant i sin undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet (2016) at blant annet allmenngjørings saker er et ukjent område for de fleste etterforskere, og at de har få tilsvarende saker å dra nytte av.⁴⁶ Av intervjuene fremgår det at situasjonen er uforandret. Dette kan medføre at politiet vegrer seg for å etterforske saker på grunn av usikkerhet rundt regelverket.

Et annet element som kan spille inn er utformingen av anmeldelse i slike saker. I anmeldelsene som er gjennomgått fremkommer det ikke klart hvilke lovbrudd anmelder mener har funnet sted. En tydelig beskrivelse av de straffbare forholdene i saken, vil kunne korte ned den innledende fasen av etterforskningen.

Tid kritisk faktor

Saker med underbetaling av utenlandske arbeidstakere er ofte kompliserte og ressurskrevende for politiet å etterforske. Original dokumentasjon må ofte innhentes fra virksomheter i utlandet, og pengesporet i saken går mellom arbeidsgivers og arbeidstakers konti i utlandet.

Dette gjør det vanskelig å etterprøve påstand om faktisk utbetalt lønn. Arbeidstakerens eget vitnemål blir ofte avgjørende.

Fordi arbeidstakernes vitnemål har stor betydning, er tid en kritisk faktor når underbetaling anmeldes. Særlig gjelder dette i saker som innebærer payback-ordninger og hvor arbeidstakeren er truet av arbeidsgiver. Erfaringen er imidlertid at det ofte tar lang tid fra anmeldelse blir inngitt, til etterforskning blir iverksatt.

Dette er i tråd med hva Riksrevisjonen fant i sin undersøkelse i 2016, hvor de gjorde en saksgjennomgang av 42 anmeldelser som omfattet brudd på allmenngjøringsloven, ulovlig overtid og brudd på Arbeidstilsynets vedtak

Arbeidstakerens eget vitnemål blir ofte avgjørende.

om stans.⁴⁷ Det ble gjennomført avhør i 31 av sakene. Riksrevisjonen fant at i 20 av disse tok det mer enn 60 dager fra anmeldelse til første avhør ble gjennomført.⁴⁸ For 13 av sakene tok det over et halvt år. Etter så lang tid vil arbeidstaker enten være sendt hjem eller truet til taushet, og muligheten for å bevise straffbare forhold svært redusert. Riksrevisjonens rapport viste også til at 9 av 39 saker ble henlagt på grunn av bevisets stilling.⁴⁹ Det tok også lang tid før avhør ble gjennomført i en payback-sak i et stort offentlig anleggsprosjekt (se eksempel side 29).

Dokumentkontroll avdekker ikke underbetaling

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter krever at oppdragsgiver kontraktfester at leverandør og underleverandør på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt.⁵⁰

46 Riksrevisjonen, Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet (2015-2016), s. 90.

47 Det forelå påtaleavgjørelse i 39 av sakene ved gjennomgangen.

48 Avhør var foretatt som en del av etterforskningen i 31 av sakene.

49 Riksrevisjonen, Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet (2015-2016), s. 90.



Flere modus knyttet til underbetaling innebærer bruk av falsk dokumentasjon, eksempelvis arbeidskontrakter, lønns slipper eller timelister. Fordi dokumentene svært ofte er tilpasset regelverket vil oppdragsgiveren sjelden kunne avdekke brudd på lønns- og arbeidsvilkår i en dokumentkontroll. Det vil derfor være nødvendig å snakke direkte med arbeidstakerne for å få nødvendig informasjon. Oppdragsgivere møter imidlertid motstand når de gjennomfører kontroll på arbeidsplassen, da arbeidsgiverne mener at de allerede har dokumentert at kontraktsvilkårene er oppfylt. Oppdragsgivere som er intervjuet mener regelverket burde vært mer spesifikt med tanke på hva som er «nødvendig kontroll».

Hypptig utskifting av arbeidskraft, feil i mannskapslistene, og arbeidstakere som jobber i flere prosjekter samtidig, gjør det krevende å holde oversikt over hvem som befinner seg på anleggsplassen. Det er blant annet eksempler på at arbeidstakere har benyttet HMS-kort fra annen arbeidsgiver, uten at dette har blitt oppdaget ved kontroll. I noen tilfeller vet ikke hovedentreprenøren hvilke underentreprenører som er i arbeid på anlegget.⁵¹

Det er også eksempler på at virksomheter i kontraktkjeden slås konkurs i oppdragsperioden for så å opprette ny virksomhet som fortsetter arbeidet på prosjektet, uten at oppdragsgiver varsles. Dette er utfordrende kontraktsrettslig, men det gjør det også vanskelig for oppdragsgiver å holde oversikt over hvem som befinner seg på anlegget. Dette understreker viktigheten av å gjennomføre stedlige kontroller og snakke direkte med arbeidstakerne på anleggsplassen.

Frykter søksmål

Oppdragsgiver skal i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner dersom leverandør eller underleverandør ikke etterlever kravene om lønns- og arbeidsvilkår.⁵² Sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle vilkårene. Forskriften krever også at oppdragsgiver fører nødvendig kontroll av om kravene overholdes.⁵³

Hvis oppdragsgivere oppdager underbetaling i sin kjede vil de kunne kreve at den kontraktsansvarlige hovedentreprenøren rydder opp i forholdene. De fleste former for underbetaling er imidlertid vanskelig å bevise. Som følge av at underbetalingsaker er blitt henlagt på grunn av bevisets stilling, har enkelte underentreprenører inntatt en mer offensiv holdning overfor hovedentreprenør. Underentreprenører truer med sivilt søksmål dersom hovedentreprenør vil iverksette sanksjoner som følger av kontrakten, dersom de ikke kan bevise at underbetaling har funnet sted. Frykt for søksmål gjør at hovedentreprenør i større grad motsetter seg oppdragsgivers krav om å rydde opp. Samtidig ønsker ikke oppdragsgiver negativ medieomtale som følge av mistanker om brudd på lønns- og arbeidsvilkår på prosjektet. Resultatet av dette kan være at partene vegrer seg for å ta opp forholdene.

50 Jf. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige prosjekter § 6.

51 Oppdragsgiver skal stille krav om at leverandørene kan ha maksimalt to ledd i leverandørkjeden jf. forskrift om anskaffelser § 19-3. Å ha oversikt over hvilke leverandører som er tilstede på anleggsplassen er en forutsetning for å føre kontroll med dette.

52 Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 6.

53 Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7. Påseplikten som følger av Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett § 6 gjelder imidlertid ikke utenfor allmenngjort område.



Henlagt da ansatte ikke ville snakke

I et stort offentlig anleggsprosjekt vant et internasjonalt selskap anbudsrunderen. Det ble inngått kontrakt med klare krav til lønns- og arbeidsvilkår hos hovedentreprenøren og eventuelle underentreprenører. Hovedentreprenøren engasjerte en utenlandsk underentreprenør for å gjøre deler av jobben.

Dokumentasjon som ble fremlagt ved oppdragsgivers kontroll av prosjektet avdekket ingen avvik. Samtale med arbeidstakere på anleggsplassen ga heller ingen grunn til å tro at noe var galt. Noen måneder senere ble det inngitt varsel om at arbeidstakerne var tvunget til å tilbakebetale rundt 70 prosent av lønnen til arbeidsgiver ved retur til hjemlandet. Samtaler med arbeidstakerne bekreftet nå forholdene. Det forelå ingen skriftlig dokumentasjon av kravet om tilbakebetaling. Arbeidstakerne var truet med oppsigelser og utpressing utført av ledere i virksomheten.

Hovedentreprenør hevet kontrakten med underentreprenør, og anmeldte forholdet. Etter lang tid gjennomførte politiet avhør, men da ville de ansatte ikke lenger fortelle sin historie. Saken ble derfor henlagt på grunn av bevisets stilling.

Henleggelsen førte til at underentreprenøren krevde å komme tilbake til oppdrag hos hovedentreprenøren, da politiet ikke kunne bevise at de hadde underbetalt sine arbeidstakere.





4. OFFENTLIGE ANSKAFFELSER



31

I Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet er offentlige anskaffelser et sentralt område. Offentlige anskaffelser av varer og tjenester utgjør over 500 milliarder hvert år.⁵⁴ Det offentlige har både et stort samfunnsansvar og stor påvirkningsmulighet. Fellesskapets midler skal bidra til gode tjenester over tid for alle, med et næringsliv som er bærekraftig og konkurranse-dyktig.

Offentlige anskaffelser reguleres gjennom anskaffelsesloven og forskrift om offentlige anskaffelser, og bygger på EUs anskaffelsesdirektiv.⁵⁵ Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er også relevante. Regelverket har som et av flere formål å redusere arbeidslivskriminalitet.⁵⁶ Leverandører skal ikke vinne anbud basert på ulovlige lønns- og arbeidsvilkår, skatteunndragelse eller tilgang på offentlige midler på uriktig grunnlag.

Risikovurdering

Risikovurdering og god internkontroll er avgjørende for å hindre arbeidslivskriminalitet. Oppdragsgivere som er intervjuet fremhever bruk av tidligere erfaringer med leverandører som en viktig del av en risikovurdering. Å delta i fora eller i nettverk med andre oppdragsgivere beskrives som meget nyttig for å dele erfaringer og kunnskap. Oppdragsgivere med en risikobasert anskaffelsesstrategi, som har dedikert ressurser til arbeidet, forebygger og avdekker arbeidslivskriminalitet.

Innhenting og deling av informasjon

Pålitelig og relevant informasjon er viktig for en god risikovurdering. Oppdragsgivere har ikke tilstrekkelig tilgang til informasjon og det er flere begrensninger i adgangen til å behandle informasjon. Opplysninger fra utlandet og opplysninger om utenlandske leverandører fremstår som ekstra krevende å få tilgang til.

54 ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj (lest: juni 2019).

55 Directive (2014/24/EU) on public procurement.

56 Meld. St. 22 (2018-2019) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser.



Oppdragsgiver skal avvise leverandør dersom alvorlige eller gjentatte uønskede forhold avdekkes. Informasjon for identifisering og dokumentasjon av avvissingsgrunner er vanskelig tilgjengelig for oppdragsgiver. Oppdragsgiver mottar ofte egenerklæring fra leverandør på at avvissingsgrunner

Oppdragsgiver skal avvise leverandør dersom alvorlige eller gjentatte uønskede forhold avdekkes.

ikke er tilstede. Medieomtale av straffe- og forvaltningsaker, oppslag i Konkursregisteret og innhenting av politiattest og skatteattest er eksempler på informasjonskilder som benyttes for å verifisere innholdet i egenerklæringen.

Personer og virksomheter som begår arbeidslivskriminalitet, profitterer på at informasjon ikke deles eller løftes opp. Juridiske hindre, fravær av rutiner og manglende oppfølging beskrives som utfordringer når det foreligger mistanke om ulovligheter hos leverandører.

Kunnskap om hvem som utøver arbeidslivskriminalitet er fragmentert og informasjon om useriøse og kriminelle deles i liten grad. Useriøse og kriminelle aktører avdekkes ikke fordi forholdene forblir mellom kontraktspartene. Først når omfanget av forholdene synliggjøres vil alvorlighetsgraden fremkomme. Å avdekke systematiske brudd på regelverk eller inngått kontrakt er krevende, ikke minst på grunn av begrenset eller manglende informasjonstilgang, og usikkerhet knyttet til deling av informasjon.

I noen tilfeller har store oppdragsgivere avdekket arbeidslivskriminalitet ved å undersøke små enkeltstående regelverksbrudd hos noen under-

leverandører. I undersøkelsene fremkom det at forholdene var mange og hadde pågått over tid. Dette førte til at oppdragsgiver hevet kontrakten, både i dette og andre prosjekter som virksomheten utførte for oppdragsgiver.

Nettverk og digitale tjenester

Noen oppdragsgivere deltar i ulike fora for samarbeid og deling, både med og uten deltakelse fra politi- og kontrolletatene. Andre er av den oppfatning at det kreves konkrete bevis for at kriminalitet har blitt begått for å dele informasjon. Tydeligere veiledning for adgang til å dele informasjon ved mistanke om arbeidslivskriminalitet er etterspurt av flere oppdragsgivere.

Tydeligere veiledning for adgang til å dele informasjon ved mistanke om arbeidslivskriminalitet er etterspurt av flere oppdragsgivere.

Utvikling av digitale tjenester for informasjonsbehandling og risikovurdering er viktig for å utnytte økt informasjonsgrunnlag. Blant annet har innføringen av eBevis⁵⁷ gitt nye muligheter for innhenting og verifisering av informasjon om leverandører. I bygg- og anleggsbransjen benyttes et digitalisert bransjenettverk.⁵⁸ Nettverket benyttes både av oppdragsgivere og av større entreprenører ved vurdering av leverandører.

Kommunale anskaffelser og avvissing

Leverandørmarkedet til kommunene består av et stort antall virksomheter, der de fleste anskaffelser faller under nasjonale terskelverdier.⁵⁹ Leverandørdatabasen (LDB)⁶⁰ er benyttet til å kartlegge kommunenes direktekjøp fra private leverandører. Databasen inneholder utbetalinger

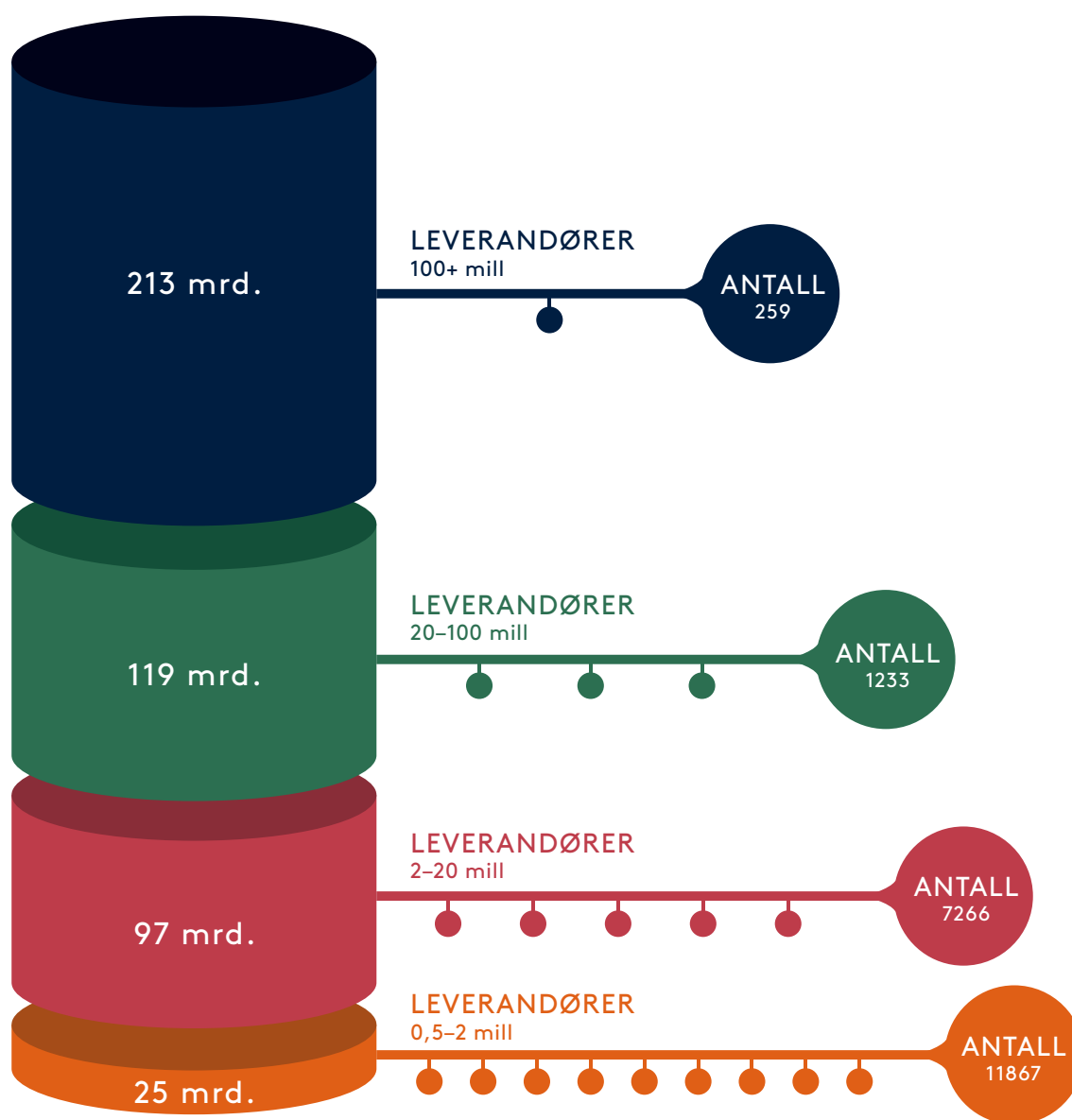


57 eBevis er en løsning som gir oppdragsgiver tilgang til digital informasjon om leverandører i anskaffelsesprosessen. Løsningen omfatter i dag informasjon fra Brønnøysundregistrene og skatteattest fra Skatteetaten.

58 Bransjenettverk er organisert som et digitalt verktøy kalt Startbank og inneholder informasjon om virksomheter for bruk i anskaffelsesprosessen og risikostyring.

59 Nasjonal terskelverdi i 2019 er kr 1,3 millioner kroner for kommuner.

60 Kommunal Rapport, Leverandørdatabasen, <https://ldb.kommunal-rapport.no>



Figur 3: Hver sylinder angir utbetalt beløp til leverandør i perioden 2015–2018. Tentakkel angir antall leverandører sortert på størrelse på omsetning.



fra kommuner og fylkeskommuner til private virksomheter.⁶¹

I perioden 2015–2018 har over 20 000 virksomheter utført oppdrag for kommunene for over 500 000 kroner.⁶² Totalt har virksomhetene fått utbetalt 454 milliarder i perioden. Målt etter utbetaling står de 25 største kommunene for halvparten av anskaffelsene. De 300 største leverandørene står for halvparten av leveransene. Bygg- og anleggsvirksomhet utgjør en tredjedel av anskaffelsene. Figur 3 gir en visualisering av leverandørmarkedet basert på Leverandør databasen.

Krevende å avvise leverandører

Anskaffelsesforskriftens regler om avvisning på grunn av forhold ved leverandøren er delt inn i obligatoriske («skal») og frivillige («kan») avvisningsgrunner.⁶³ Reglene for de obligatoriske grunnene er utdypet i «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser».⁶⁴ De frivillige kravene har begrenset veiledning, men skal gi oppdragsgivere en viss handlefrihet til å avvise useriøse leverandører. Avvisning er en streng reaksjon og reglene skal benyttes med varsomhet. Avvisning skal ikke anvendes dersom leverandøren kan dokumentere å ha gjennomført tiltak som viser at leverandøren likevel har den nødvendige integriteten som kontraktspart.⁶⁵

Offentlige oppdragsgivere gir uttrykk for at anvendelsen av reglene er svært krevende. Dokumentasjonskravene bygger på informasjon som er vanskelig tilgjengelig. Oppdragsgivere oppgir at implementering av rutiner for å praktisere

reglene, og bruk av juridisk spisskompetanse, er suksesskriterier for anvendelse av regelverket.

Straffereaksjoner som avvisningsgrunner

Avvisningsgrunner som følge av rettskraftige straffereaksjoner hos leverandørene er undersøkt i 20 625 virksomheter som har levert varer og tjenester til kommunene.⁶⁶

Straffereaksjonene er her delt i tre kategorier. Første og andre kategori omfatter obligatoriske avvisningsgrunner og gjelder henholdsvis straffereaksjoner for bedragerier, korrupsjon og hvitvasking, og lovbrudd knyttet til skatte- og avgiftslovgivningen. Tredje kategori omfatter lovbrudd som er relevante å vurdere etter «kan» avvisningsreglene. Kategorien omfatter underlag, heleri, konkurstriminalitet, manglende bokføring, regnskapsovertredelser, dokumentforfalskning og brudd på arbeidsmiljøloven, utlendingsloven og tolloven.

Kriminalitet knyttet til kommunale leverandører

Totalt 820 virksomheter (fire prosent) er tilknyttet lovbrudd i en av de tre ovennevnte kategoriene, og har hatt leveranser til kommunene for en verdi på over 30 milliarder kroner over fire år. Virksomhetene er spredt over hele landet. Straffereaksjonene har medført fengselsdom i halvparten av tilfellene, hvorav halvparten er tilståelsesdommer. For straffereaksjoner uten fengsel er 95 prosent tilståelsessaker. Det at en person eller virksomhet er registrert med et eller flere forhold i straffesaksregisteret, er en indikasjon på at avvisningsgrunner kan foreligge.



61 Leverandør databasen omfatter direkte utbetalinger fra de fleste kommunene og alle fylkeskommuner.

Databasen dekker ikke kommunale offentligrettslige organ som er egne rettssubjekter, som interkommunale vannverk eller kommuners eiendomsselskaper. Anskaffelser fra virksomheter som ikke er registrert i Norge fremkommer ikke.

62 Enkelte utbetalinger er holdt utenfor i analysen, som utbetalinger til foreninger, pensjonskasser, offentligrettslige foretak og virksomheter med hovednæringsområde finans og offentlig forvaltning. Kun virksomheter som har mottatt mer enn 500 000 kroner i løpet av ett år i perioden er vurdert. Innslag av utbetalinger som ikke er relevante for anskaffelser kan forekomme, som ulike former for tilskudd til virksomheter.

63 Jf. Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesforskriften), §§ 9-5 og 24-2.

64 Nærings- og fiskeridepartementet, Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, 2018.

65 Jf. Anskaffelsesforskriften § 24-5.

66 Personer med formell rolle er identifisert med virksomheten. Roller og straffereaksjoner er innhentet tilbake til 2010.

172 virksomheter er knyttet til lovbrudd omfattet av første kategori av «skal» avvisningsgrunner. Virksomhetene har hatt leveranser til kommunene for en verdi på over 3 milliarder kroner over fire år. De aller fleste lovbrudd er ulike former for bedrageri, men også tilfeller av korrupsjon og hvitvasking.

276 andre virksomheter er knyttet til lovbrudd omfattet av andre kategori av «skal» avvisningsgrunner. Dette omfatter skattesvik, merverdiavgiftsbedrageri og ulike mangler til registrering herunder svart omsetning. Virksomhet skal imidlertid ikke avvises dersom skyldig skatt blir innbetalt. Et modus som ofte blir benyttet i arbeidslivskriminalitet er å etablere nye virksomheter for ikke å ha skatterestanser.

I den tredje kategorien inngår 372 virksomheter knyttet til straffereaksjoner med «kan» avvisningsgrunner. Dette omfatter hovedsakelig konkurskriminalitet, manglende bokføring, underslag og brudd på tolloven og utlendingsloven. I tillegg har 212 virksomheter blitt ilagt foretaksstraff for brudd på arbeidsmiljøloven. I de fleste sakene fremkommer det ikke hvilke brudd på arbeidsmiljøloven som er begått. Der lovbrudd er nærmere angitt dreier det seg i hovedsak om arbeidsulykker og brudd på internkontrollforskriften, samt ulovlig overtid.

Fem personer er fradømt retten til å drive næringsvirksomhet (rettighetstap) fra to til fem år, og dømt for en rekke straffbare forhold relatert til økonomisk kriminalitet. Disse fem kan knyttes til åtte virksomheter som har vært kommunale leverandører. I løpet av de siste ti årene har de samme personene vært knyttet til 244 virksomheter, hvor 135 har gått konkurs eller blitt tvangsoppløst.

Store leverandører – størst påvirkningskraft

Store leverandørers håndtering av samfunnsansvaret kan ha stor innvirkning på bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Av de 259 leverandørene (figur 4 blå sylinder) som står for halvparten av leveransene til Kommune-Norge er det registrert

20 straffereaksjoner som er avvisningsgrunner. I motsatt ende av leverandørsøylen står de 11 867 leverandørene for kun fem prosent av leveransene (figur 4, oransje sylinder). Disse leverandørene er totalt registrert med 404 straffereaksjoner som er avvisningsgrunner. Avvisningsgrunnene både kan og skal, forekommer hyppigere blant store leverandører enn hos de mindre.

Store leverandørers håndtering av samfunnsansvaret kan ha stor innvirkning på bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

Politiattest

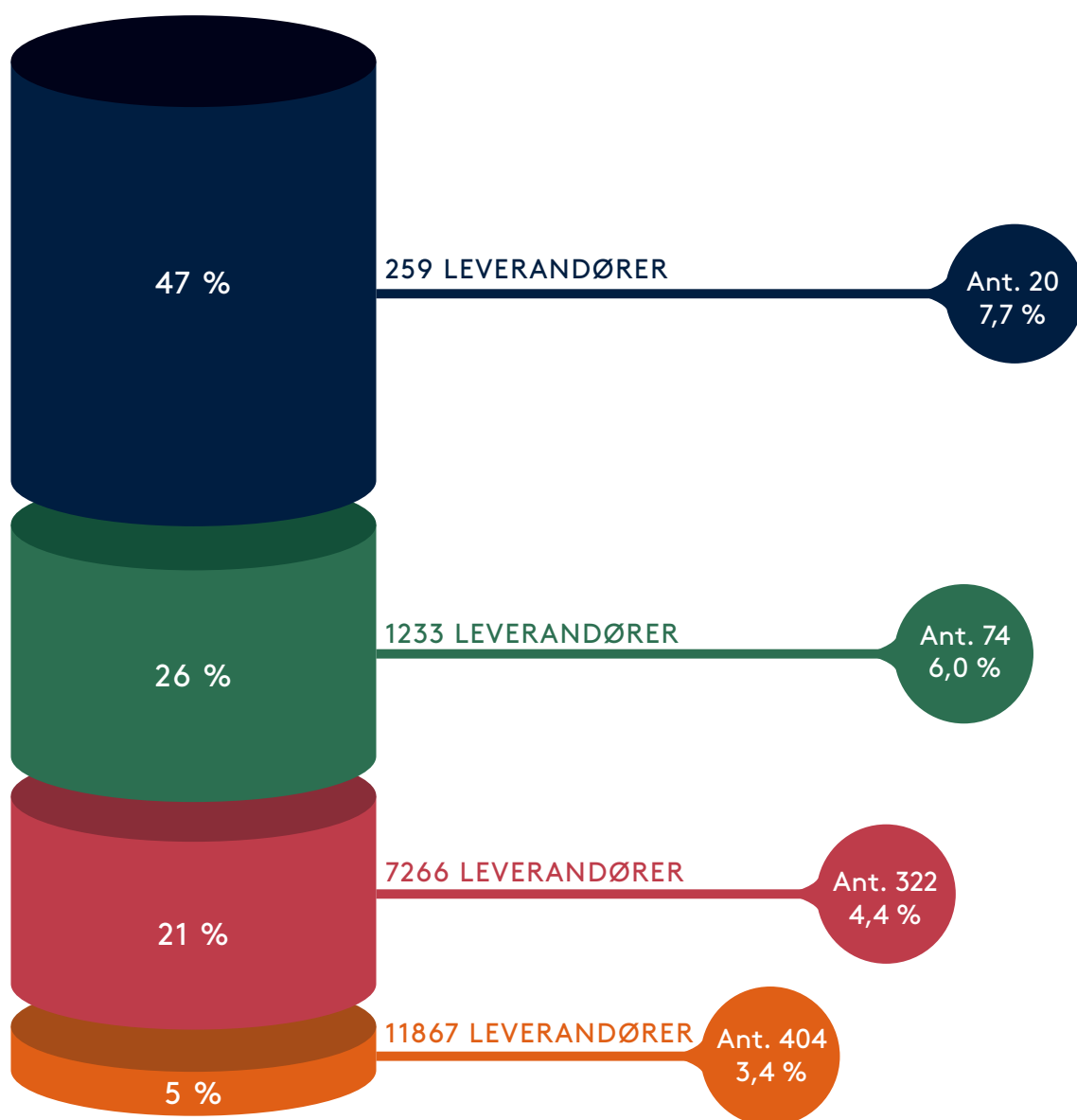
Vurderinger av om avvisningsgrunner foreligger bygger på egenerklæringer fra leverandørene. Oppdragsgivere kan kreve politiattest fremlagt som dokumentasjon for fravær av avvisningsgrunner.⁶⁷ Hvert år utstedes cirka 100 politiattester på virksomheter og 1 300 på personer med hjemmel i anskaffelseslovgivningen. Andelen attester med merknader er ni prosent. Merknadene i politiattesten omfatter både straff for lovbrudd som ikke er avvisningsgrunner og inneholder historikk som ofte vil være lengre tilbake enn det som kan legges til grunn i anskaffelsesregelverket. Forelegg går tre år tilbake i tid.

Veldig få avvises

Av undersøkelser, analyse og intervjuer fremgår det at veldig få virksomheter blir avvist. Årsakene er flere. Ved avvisning av en leverandør innebærer dette ekstra kostnader og belastning for oppdragsgiveren. En virksomhet kan også utbedre forholdet og dermed unngå å bli avvist. Virksomheter kan videre ha en strategi for å unngå å bli avvist, uten at det innebærer å etterleve regelverket. Skjønnsvurderinger og strenge dokumentasjonskrav hever også terskelen for å avvise. At informasjon er utilgjengelig eller ressurser til å hente informasjon er nedprioritert, er andre årsaker til det lave antallet avvisninger. Utfordringer med informasjonsdeling fremstår allikevel som en hovedårsak.



67 Ordinær politiattest etter Lov av 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndighet (Politiregisterloven) § 40.



Figur 4: Hver sylinder angir prosentforhold av leveransene til kommune-Norge fordelt på antall leverandører. Tentakkel angir antall straffereaksjoner og prosentforhold basert på antall leverandører.



Undersøkelser i Leverandørdatabasen har blant annet avdekket en virksomhet som leverer tjenester til mer enn 100 kommuner. Virksomheten har ved flere anledninger blitt ilagt pålegg og sanksjoner av flere etater på ulike steder og til forskjellige tider. Overtredelsene er av ulik karakter og alvorlighetsgrad; for eksempel uregistrerte ansatte, arbeidstakere uten arbeidstillatelse og manglende bokføring. Virksomheten virker ikke å ha blitt undersøkt nærmere annet enn at hver enkelt overtredelse har fått en reaksjon. Personer med ledende roller i virksomheten er domfelt i flere alvorlige straffesaker før virksomheten ble opprettet.

Samarbeidsfora og nettverk

I regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet fra 2019 fremgår det at Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten og politiet skal prioritere innsatsen for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet.⁶⁸ Innsatsen fordrer et utstrakt samarbeid, i hver enkelt etat, tverretattlig og med næringslivet og parter i arbeidslivet. Samarbeidsfora og nettverk er viktige arenaer for deling av kunnskap og kriminalitetsutfordringer. Politiets næringslivskontakter og Skatteetatens samarbeidsavtaler er to eksempler hvor etatene samarbeider med næringslivet for å unngå eller begrense omfanget av kriminalitet.

Politiets næringslivskontakter

Hovedoppgaven til næringslivskontaktene i politiet er å forebygge og redusere kriminalitet i næringslivet. Næringslivskontaktene skal blant annet formidle oppdatert kunnskap om trusselbildet til relevante virksomheter og aktører, gi råd til utbyggere ved større bygg- og anleggsprosjekter, ha kontakt om kriminalitetsutfordringer med aktører i utsatte næringer og være en pådriver og tilrettelegger for samhandling mellom politi, næringslivet og organisasjonene.⁶⁹

Politirollen handler her om bevisstgjøring. Når næringslivskontakten deltar som rådgiver i anbudsrunder, dreier oppgaven seg utelukkende om å gjøre oppdragsgivere gode. Bestillere av

store leveranser befinner seg i et uoversiktlig landskap med mange involverte. Regelverket er komplekst, og mange oppdragsgivere kan trenge råd. Med økt bevisstgjøring vil sluttproduktet kunne bli bedre. Et godt sluttprodukt vil gi færre reklamasjoner. Få reklamasjoner kan innebære en konkurransefordel.

Skatteetatens samarbeidsavtaler

Skatteetaten har 12 landsdekkende samarbeidsavtaler som gjelder store utbyggingsprosjekter. Gjennom avtalene deler Skatteetaten seriøstetsinformasjon (tidligere utvidet skatteattest). I tillegg avholdes månedlige samarbeidsmøter og Skatteetaten mottar mannskapslister fra utvalgte prosjekter.

Resultatet av samarbeidet innebærer deling av verdifull kunnskap om markedet og erfaringer om risiko. Oppdragsgivere rapporterer at enkelte leverandører avvises basert på skattemessige forhold som ellers ikke ville blitt avdekket. Skatteetaten fremhever at samarbeidet reduserer skatterestanser hos leverandører og underleverandører. For utvalgte store prosjekter mottar og

Oppdragsgivere rapporterer at enkelte leverandører avvises basert på skattemessige forhold som ellers ikke ville blitt avdekket.

vurderer Skatteetaten mannskapslister. En av erfaringene med mannskapslistene er at enkelte ansatte registrert hos underleverandører ikke har innrapportert lønn. Informasjon om hvilke ansatte det gjelder rapporteres ikke tilbake til hovedentreprenør eller oppdragsgiver fordi informasjonen er klassifisert som en sensitiv personopplysning. Vern av personopplysninger som er ment å beskytte den ansatte, hindrer i realiteten deling av informasjon om mulig utnytting av personen. Dette kan for eksempel dreie seg om manglende utbetaling av lønn eller misbruk av identitet.



68 Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet 5. februar 2019.

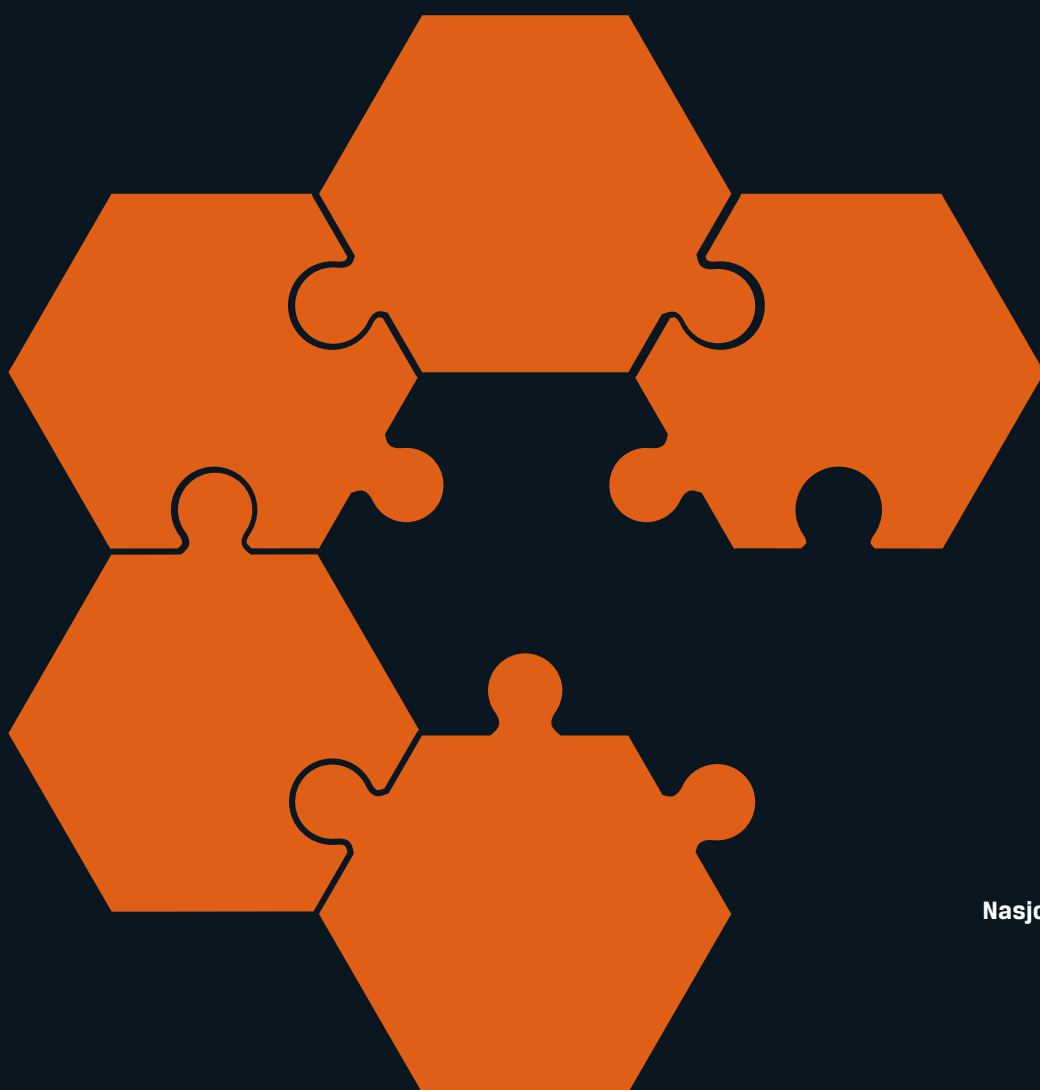
69 Meld. St. 22 (2018-2019), 10.3.2 Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser.

Fra 1. oktober 2019 kan virksomheter selv innhente seriøsitetinformasjon gjennom Altinn. Oppdragsgivere kan kreve dette som dokumentasjon i anskaffelser uten å ha samarbeidsavtale med Skatteetaten. Ordningen er ikke tilrettelagt for innhenting via eBevis slik vanlig skatteattest er.

Koster fortsatt samfunnet dyrt

Å bekjempe og forebygge arbeidslivskriminalitet krever solid kunnskap om kriminalitetsområdet, tilstedeværelse på ulike samarbeidsarenaer og god kompetanse på bruk av virkemidler. Situasjonsbeskrivelsen 2020 skal gi politi- og kontrolletatene økt tverretattlig innsikt i aktuelle områder hvor arbeidslivskriminalitet blir begått. Økt kunnskap skal styrke grunnlaget både for å bekjempe og forebygge en kriminalitet som fortsatt koster samfunnet dyrt.





**Nasjonalt tverretattlig analyse- og
etterretningscenter (NTAES)**

c/o ØKOKRIM
Postboks 2093 Vika
N-0125 Oslo