

# Kampen mot arbeidslivskriminalitet – en kamp på sviktende grunnlag?

*Av Torstein Ulserød, jurist i Civita*

## **Innledning**

Kampen mot arbeidslivskriminalitet (a-krim) står høyt på den politiske agendaen for tiden. Det er en klar oppfatning blant både partiene på Stortinget og partene i arbeidslivet om at arbeidslivskriminaliteten er et stort og økende problem, og at det er nødvendig med en massiv innsats for å bekjempe slik kriminalitet. Med arbeidslivskriminalitet menes profittmotivert kriminalitet i arbeidsmarkedet, som eksempelvis svart arbeid, skatte- og avgiftsunndragelse og brudd på arbeidsmiljøloven. Det er altså et vidt begrep. I neste kapittel blir det redegjort nærmere for hvordan begrepet arbeidslivskriminalitet defineres, forstås og brukes. Men vi kan innledningsvis slå fast at arbeidslivskriminalitet handler om alvorlig og klart samfunnsskadelig aktivitet som det er all grunn til å bekjempe.

Selve begrepet arbeidslivskriminalitet ser imidlertid ut til å være ganske nytt, i hvert fall i politikken og offentligheten. Før 2014 hadde begrepet knapt stått på trykk i norske medier. Tidligere var det vanlig å betegne deler av det som i dag regnes inn i begrepet arbeidslivskriminalitet som økonomisk kriminalitet (som skatte- og avgiftsunndragelser) eller sosial dumping (ulovlige eller kritikkverdige lønns- og arbeidsforhold). I løpet av relativt kort tid har imidlertid begrepet arbeidslivskriminalitet dukket opp «overalt». Begrepet er blant annet brukt over 8000 ganger i norske medier siden 2014.<sup>1</sup>

I 2015 la Regjeringen frem en omfattende strategi mot arbeidslivskriminalitet, og i 2017 en revidert versjon av strategien. I dokumentet betegnes kriminalitet i arbeidslivet som «en økende utfordring som medfører alvorlige konsekvenser for berørte arbeidstakere, virksomheter og samfunnet for

øvrige». I Jeløya-erklæringen heter det blant annet at «arbeidslivskriminaliteten (må) bekjempes offensivt». NHO har lagt frem en egen handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet (januar 2018). Der heter det blant annet at arbeidslivskriminalitet er «en av våre største nasjonale utfordringer». I forbindelse med lanseringen av handlingsplanen uttalte NHO-leder Kristin Skogen Lund til NRK at arbeidslivskriminalitet «er et ran fra fellesskapet» og viste til at arbeidslivskriminalitet koster Norge rundt 28 milliarder kroner årlig. I det samme NRK-oppslaget uttalte leder i arbeids- og sosialkomiteen på Stortinget, Erlend Wiborg (Frp), at «det gjenstår mye», og at Jeløya-erklæringen viser at Regjeringen tar kampen mot arbeidslivskriminalitet på alvor.

Det er altså et dramatisk bilde som tegnes opp, ikke bare av fagbevegelsen og partier på venstresiden, men også av NHO og Regjeringen. Og det er et massivt krav om at innsatsen for å bekjempe arbeidslivskriminaliteten må være omfattende og offensiv. Det er ikke vanskelig å forstå dette engasjementet. Og det er heller ikke vanskelig å forsvare innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, i hvert fall et godt stykke på vei. Samtidig kan det ofte være grunn til å stille noen spørsmål når «alle» er enige om at noe er viktig, og nærmest konkurrerer om å presentere den mest dramatiske virkelighetsbeskrivelsen og foreslå den mest offensive politikken. Spesielt når vi har å gjøre med et problem som ikke er helt entydig definert og avgrenset, som ganske nylig har blitt «moderne» å snakke om, og som har grenseflater mot, eller rett og slett handler om, noen av tidens mest brennbare politiske temaer, som arbeidsliv og innvandring.

Det er også slik at politiske tiltak mot selv de klareste og mest alvorlige samfunnstrusler kan bli drevet for langt. Reguleringer, tilsyn og krav om rapportering er isolert sett gjerne en belastning og representerer inngrep i borgernes frihet, noe som i seg selv tilsier en proporsjonalitetsvurdering av slike tiltak. Det er også slik at stort sett alle reguleringer har utilsiktede og uforutsigbare konsekvenser. All offentlig innsats krever dessuten ressurser, og økt innsats på ett område innebærer dermed en nedprioritering av tiltak og satsinger på andre områder. Alt dette tilsier en viss edruelighet, også i kampen mot arbeidslivskriminalitet.

Formålet med dette notatet er ikke å presentere en fullstendig situasjonsbeskrivelse, eller en «fasit» for hva som bør gjøres, eller eventuelt ikke gjøres, med arbeidslivskriminaliteten. Formålet er å diskutere om det kan være noen svakheter med den rådende forståelsen av hvilke problemer vi står overfor, hva disse problemene skyldes og hvordan de bør løses.

I kapittel 1 redegjøres det nærmere for begrepet arbeidslivskriminalitet, samt hvordan begrepet brukes.

I kapittel 2 skal vi se på hva vi vet om omfanget av arbeidslivskriminalitet.

I kapittel 3 diskuteres noen mulige problemer med årsaksforklaringer som er vanlige i a-krimdebatten.

## Kapittel 1: Hva er arbeidslivskriminalitet?

I Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet brukes følgende definisjon av begrepet arbeidslivskriminalitet:

Handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.<sup>2</sup>

En rekke fagetater, blant andre Arbeidstilsynet, Kripos, Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet ga i 2014 ut en rapport der de brukte en definisjon som ligger svært tett opp til Regjeringens definisjon.<sup>3</sup>

Som det fremgår av disse definisjonene, er arbeidslivskriminalitet et vidt begrep som omfatter en rekke ulike typer lovbrudd, der ulike aktører kan være involvert, og der det kan være ulik grad av organisering. Arbeidslivskriminalitet er ikke et juridisk begrep, og det er ikke helt entydig hva som omfattes, og hva som ikke omfattes. Om en handling skal regnes som arbeidslivskriminalitet, må avgjøres ved en konkret vurdering. For eksempel vil ikke ethvert brudd på arbeidsmiljø- eller skattelovgivningen kvalifisere til å være arbeidslivskriminalitet. Som Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) skriver i en rapport fra 2017 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 som utgangspunkt ikke regnes som arbeidslivskriminalitet selv om det dreier seg om lovbrudd i arbeidsmarkedet.

### Arbeidslivskriminalitet og «sosial dumping»

Begrepet «sosial dumping» er i likhet med begrepet «arbeidslivskriminalitet» et relativt nytt begrep. Men «sosial dumping» har vært brukt i større utstrekning i lengre tid.

«Sosial dumping» ble definert slik av regjeringen Stoltenberg II:

Etter Regjeringens vurdering er det sosial dumping av utenlandske arbeidstakere både når de utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/eller når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter, der slike gjelder.<sup>4</sup>

Sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er delvis overlappende fenomener. Men sosial dumping er et begrep som både favner videre og smalere. Videre fordi arbeidslivskriminalitet per definisjon handler om straffbare forhold, mens sosial dumping ikke nødvendigvis gjør det. «Uakseptabelt lave» lønninger er for eksempel noe som etter forståelsen av hva sosial dumping er, kan foreligge uten at det dreier seg om et lovbrudd. Vi har ingen generell lovbestemt minstelønn i Norge, og lønninger som er (betydelig) lavere enn hva som er vanlig i Norge er derfor bare ulovlig i de tilfellene der dette bryter med en allmenngjort tariffavtale. Allmenngjorte tariffavtaler har vi kun i noen bransjer (eksempelvis byggebransjen, renholdsbransjen og verftsindustrien). Samtidig er sosial

dumping et smalere begrep enn arbeidslivskriminalitet fordi sosial dumping etter den rådende definisjonen er noe som først og fremst rammer utenlandske arbeidstakere, mens vi ikke har denne avgrensingen for arbeidslivskriminalitet.

Det er også rimelig å si at sosial dumping er et begrep som har enda mer uklare grenser enn arbeidslivskriminalitet. Hva er for eksempel «uakseptabelt lave» lønninger i tilfeller der det ikke foreligger en allmenngjort tariffavtale? Med mindre en hver lønnskurranses anses som uakseptabel, noe få antagelig vil mene, blir det nødvendigvis en skjønnsmessig og lite prinsipiell vurdering.

I praksis er det imidlertid mye som tyder på at sosial dumping og arbeidslivskriminalitet ofte forekommer samtidig. Som NTAES har pekt på, driver virksomheter som opererer med svært lave lønninger ofte også i strid med regelverk for arbeidsmiljø, skatt eller avgift ettersom «slike virksomheter sjelden har vilje til å bære alle kostnader med å operere lovlig.»<sup>5</sup>

### **Arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet**

Arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet er også overlappende fenomener. ØKOKRIM definerer økonomisk kriminalitet som «profittmotiverte, lovstridige handlinger som ofte begås innenfor eller med utspring i en økonomisk virksomhet som i seg selv er – eller gir seg ut for å være – lovlig.»<sup>6</sup> Arbeidslivskriminalitet utgjør en del av den økonomiske kriminaliteten.

### **Arbeidslivskriminalitet og anti-næringslivsretorikk**

Begrepet «arbeidslivskriminalitet» har et saklig, om ikke helt entydig innhold. Men det er også et begrep som synes å ha en retorisk funksjon som del av et politisk prosjekt som (også) handler om noe annet enn å bekjempe forhold i arbeidslivet som er ulovlige og/eller udiskutabelt skadelige.

Som Civita-leder Kristin Clemet har skrevet om nylig, kan det virke som «det blåser en anti-næringslivsvind over norsk politikk.»<sup>7</sup> Når enkelte politikere uttaler seg kan det ikke sjelden høres ut som at det å drive kommersielt og tjene penger i seg selv er nærmest illegitimt. Og mye av retorikken vi hører fra norsk venstreside om dagen tegner et bilde av næringslivet som en arena preget av grådige eiere og uverdige forhold for arbeidstakerne. SV-leder Audun Lysbakken kommenterte for eksempel i 2014 Regjeringens forslag om å åpne for en generell adgang til midlertidige ansettelser slik: «Det er en god dag for kapitalister og kjeltringer, og en dårlig dag for alle som vil ha et trygt og regulert arbeidsliv. (...) Det er dramatisk at regjeringen svekker innsatsen mot sosial dumping, i en tid hvor arbeidslivskriminaliteten brer om seg i Norge.»<sup>8</sup> Til dette er det å si at det er uklart hvordan en generell adgang til midlertidige ansettelser, som Regjeringen foreslo i 2014, i seg selv er egnet til å svekke innsatsen mot sosial dumping, og det er enda mindre klart hvordan problemene med arbeidslivskriminalitet er relevante i diskusjonen om slike ansettelser. Men Lysbakkens utsagn er betegnende for en type argumentasjon som er egnet til å mistenkeliggjøre næringsliv og bedriftseiere, mer enn å adressere konkrete problemer. Begrepet arbeidslivskriminalitet fungerer her som del av en retorisk «pakke» som etterlater inntrykk av en generell mangel på anstendighet og lovlighet i norsk næringsliv/arbeidsliv.

## Kapittel 2: Hvor stort er problemet?

I de senere årene har vi sett en økt oppmerksomhet om arbeidslivskriminalitet som samfunnsproblem. Regjeringen viser i sin strategi mot arbeidslivskriminalitet til at «det er bred enighet mellom aktører som politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet og partene om at utfordringene med kriminalitet i arbeidslivet er økende.»<sup>9</sup> Regjeringen skriver videre i strategien at «utviklingen har gått raskt, og har fått en rekke aktører til å advare mot at en sammensatt og organisert form for kriminalitet ser ut til å infisere deler av norsk arbeidsliv.» Arbeiderpartiets nestleder Hadia Tajik betegnet under valgkampen i 2017 svart arbeid og arbeidslivskriminalitet som «et enormt samfunnsproblem, som det haster å gjøre noe med».<sup>10</sup> NHO har karakterisert «arbeidslivskriminalitet som en av våre største nasjonale utfordringer».

Som beskrivelsene fra både Regjeringen, Arbeiderpartiet og NHO indikerer, er «alle» enige om at problemet er stort, og, ifølge Regjeringens strategi mot a-krim, nærmest å sammenligne med en sykdom som «infiserer» norsk arbeidsliv. Men hva vet vi egentlig om omfanget av arbeidslivskriminalitet?

### Vanskelig å måle omfang av a-krim

Et viktig utgangspunkt for enhver diskusjon om norsk arbeidsliv, er at dette for de aller fleste er godt og velfungerende, som NHO også understreker i sin tiltakspakke mot a-krim. Samtidig er det altså bred enighet om at arbeidslivskriminalitet er et stort samfunnsproblem. Det er naturligvis grunn til å lytte til fagetatene som rapporterer om et økende problem, og som Regjeringen viser til. Samtidig er det klart at det virkelighetsbildet som disse tegner opp, i stor grad er basert på erfaringer, inntrykk og oppfatninger, og i mindre grad på forskning og tallmessige beregninger.

Det har blitt publisert noen rapporter de siste årene om arbeidslivskriminalitet, både fra ulike fagetater og forskningsmiljøer. Disse rapportene peker på at det er krevende å måle utvikling og omfang av arbeidslivskriminalitet.

En åpenbar grunn til at det er vanskelig å måle omfang av a-krim, er at alle kriminelle handlinger foregår mer eller mindre skjult og at det dermed er vanskelig å observere. En annen grunn til at det er vanskelig å måle omfanget på en presis måte, er knyttet til den begrepsmessige forståelsen av hva som utgjør a-krim. Som beskrevet tidligere i notatet, er ikke a-krim et begrep med en helt entydig definisjon. Det er et begrep som omfatter en rekke ulike typer lovbrudd, og der det ofte vil avhenge av en konkret vurdering om et bestemt lovbrudd skal regnes som a-krim. Det pekes også på problemer med datakvaliteten per i dag. Det mangler både konsekvente kategorier for de ulike typene arbeidslivskriminalitet, og felles systemløsninger for lagring av funn. Dermed finnes det ikke én unik indikator som dekker bredden i arbeidslivskriminaliteten.<sup>11</sup>

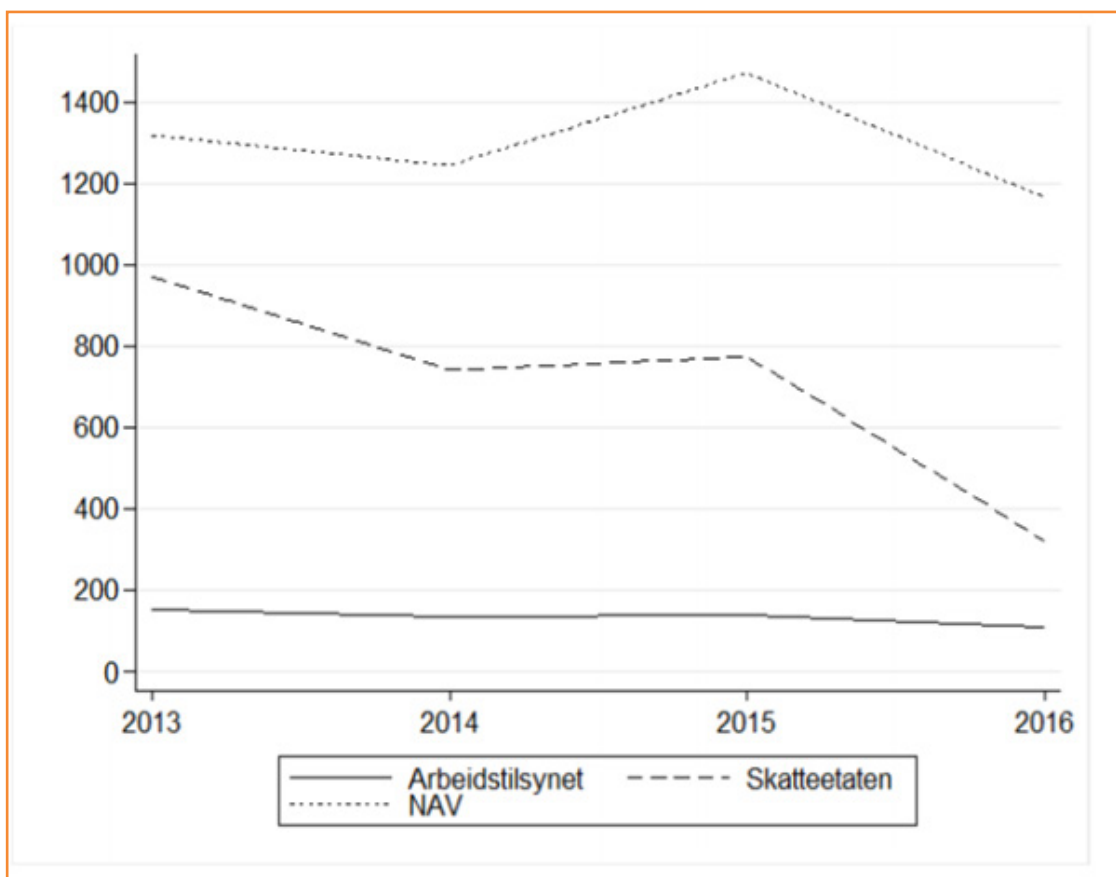
Det vi vet om omfanget av a-krim er derfor, foruten fagetatenes inntrykk av situasjonen, basert på ulike indikatorer for de forskjellige typene lovbrudd som arbeidslivskriminaliteten består av. Vi skal se på to sentrale rapporter som forsøker å illustrere utviklingen ved bruk av slike indikatorer.

### NTEAS' situasjonsbeskrivelse

Norsk tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) ble opprettet i 2016 som et av Regjeringens tiltak mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Senteret består av medarbeidere fra politiet, Skatteetaten, Tollvesenet, NAV og Arbeidstilsynet. NTAES ga i 2017 ut rapporten *Situasjonsbeskrivelse 2017 – Arbeidslivskriminalitet i Norge*.

Oppsummert peker rapporten på at «indikatorerne for de ulike arbeidslivskriminalitetsformene er usikre. Noen trekk peker seg ut, mens i andre tilfeller er usikkerheten for stor til å dra slutninger». Videre pekes det på at «svart arbeid og omsetning i sammenheng med sosial dumping markerer seg fortsatt som de vanligste formene for arbeidslivskriminalitet». Rapporten trekker frem at «ID- og dokumentmisbruket ser ut til å øke» og «det (kan) fremstå som at utnyttelse av arbeidstakere øker noe over tid». Samlet sett gir ikke rapporten grunnlag for en entydig konklusjon om at omfanget av arbeidslivskriminalitet er økende. Og de indikatorerne som peker i retning av en slik utvikling for noen former for arbeidslivskriminalitet er usikre. Nedenfor gis noen eksempler fra rapporten på hva indikatorerne viser.

**FIGUR 1: Årlig antall anmeldelser fra Arbeidstilsynet, Skatteetaten og NAV**



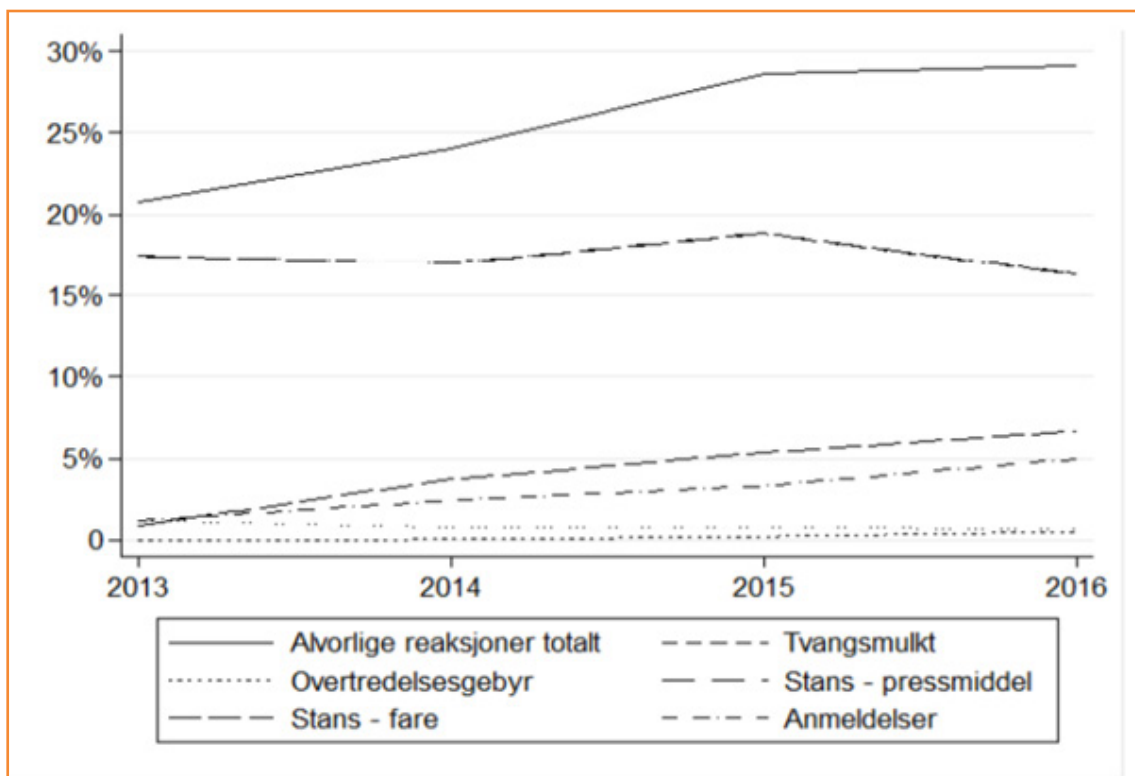
Figur 1 er hentet fra NTAES' rapport, og viser at antall anmeldelser fra Arbeidstilsynet, Skatteetaten og NAV har gått noe ned i perioden 2013 til 2016. Antall anmeldelser fra Skatteetaten har gått betydelig ned. Som NTAES skriver kan dette være en indikasjon på nedgang i kriminaliteten på disse etatenes områder. Men færre anmeldelser kan også ha andre forklaringer.

### Svart arbeid og skatte- og avgiftsunndragelser

Når det gjelder svart arbeid og omsetning, og skatte- og avgiftsunndragelser, som ifølge NTAES er en av de vanligste formene for arbeidslivskriminalitet, pekes det på at dette er forhold som er notorisk vanskelig å klarlegge omfanget av, da svart arbeid og omsetning per definisjon ikke er innrapportert til skattemyndighetene. Omfanget kan likevel estimeres ved bruk av ulike metoder. Vi skal se nærmere på noen slike estimater i neste kapittel, der vi omtaler en annen sentral rapport om arbeidslivskriminalitet. Når det gjelder utviklingen over tid, skal det her bare nevnes at NTAES i sin rapport oppsummerer situasjonen slik: «Da de ulike indikatorene peker i noe ulike retninger, er det vanskelig å si noe sikkert om utviklingen av skatte- og avgiftsrelatert arbeidslivskriminalitet.»<sup>12</sup>

### Utnyttelse av arbeidskraft

**FIGUR 2: Årlig antall alvorlige reaksjoner som andel av Arbeidstilsynets tilsyn**



Figur 2 viser utviklingen i andelen av Arbeidstilsynets tilsyn som har ledet til de mest alvorlige sanksjonene – politianmeldelse og overtredelsesgebyr, samt stans på grunn av umiddelbar fare for liv og helse (fra NTAES' rapport). Som NTAES skriver i rapporten er bruken av slike sanksjoner ikke ensbetydende med at det er avdekket arbeidslivskriminalitet. «Målt som andel av etats tilsyn gir likevel bruken av disse sanksjonene en indikasjon på kriminelle forhold (...)». Også her peker indikatorene i ulike retninger, selv om andelen av tilsyn som resulterte i alvorlige sanksjonsformer har økt noe fra 2013 til 2016.

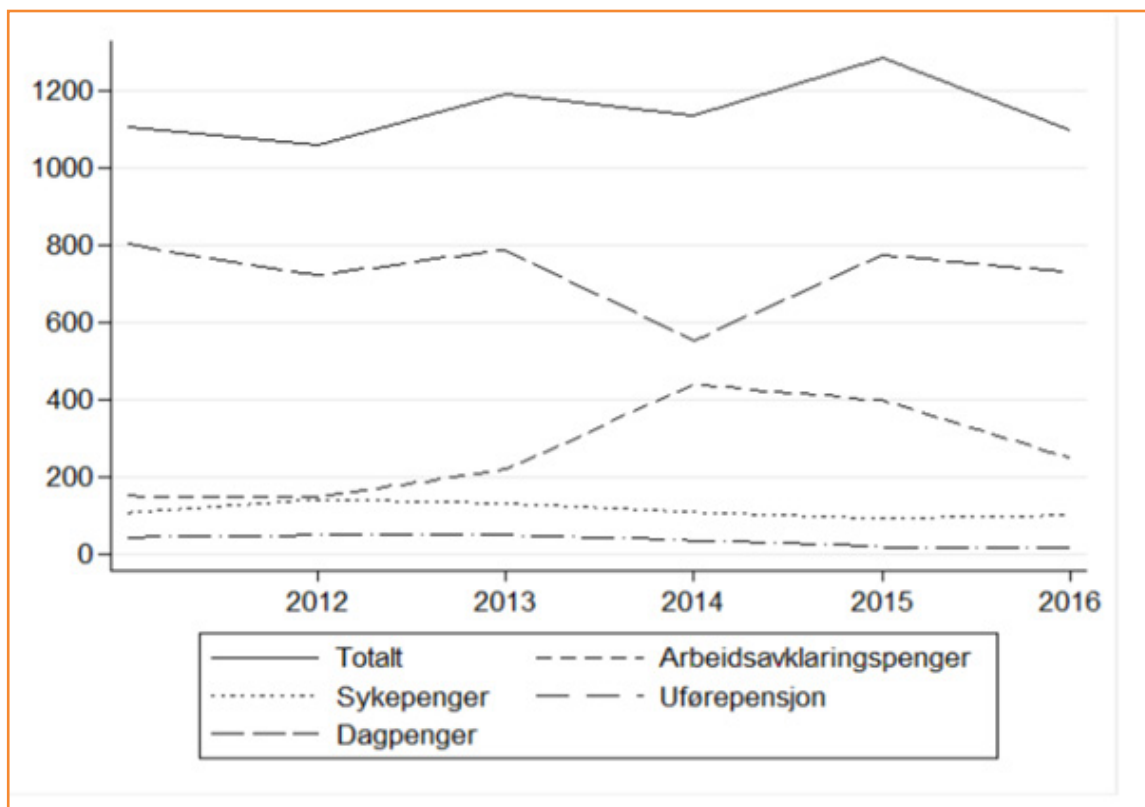
Den mest dramatiske konsekvensen av at arbeidstakere utnyttes, er selvsagt arbeidsulykker som fører til skade eller tap av liv. Når det gjelder tap av liv, har utviklingen vært dramatisk i positiv

forstand de siste årene: Fra 2013 til 2016 har antall omkomne arbeidstakere gått ned fra 48 til 25. Antall innrapporterte skader på arbeidsplassen har de siste årene ligget stabilt på 2000-2200 tilfeller per år. Utenlandske arbeidstakere utgjør samtidig en økende andel av både omkomne og skadede.<sup>13</sup>

Når det gjelder den groveste formen for utnyttelse av arbeidstakere, nemlig menneskehandel i form av tvangsarbeid, peker NTAES på at datamaterialet er for usikkert til at det er mulig å konkludere med at utviklingen går den ene eller andre veien.

### Trygdebedrageri

**FIGUR 3: Årlig antall saker med avdekket bedrageri med dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og sykepenger**



Antall anmeldelser for bedrageri med dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon er, som NTAES peker på, ikke en sterk indikator på omfanget av hverken trygdebedrageri eller arbeidslivskriminalitet. Alle tilfeller av trygdesvindler kan heller ikke regnes som a-krim. I alle tilfeller er det heller ikke her et entydig bilde av økende kriminell aktivitet som indikeres (se figur 3).



### Samfunnsøkonomisk analyses rapport om a-krim

Samfunnsøkonomisk analyse ga i mai 2017 ut en rapport på oppdrag fra Skatteetaten, som undersøkte omfanget og utviklingen over tid for skatte- og avgiftsrelatert arbeidslivskriminalitet. Det var denne rapporten NHO-sjef Kristin Skogen Lund viste til da hun i januar 2018 pekte på at kriminalitet i arbeidslivet koster Norge rundt 28 milliarder kroner årlig, og karakteriserte dette som «et ran fra fellesskapet».<sup>14</sup>

I rapporten estimeres omfanget og utviklingen av arbeidslivskriminaliteten ved bruk av samfunnsøkonomiske analyser. Det redegjøres ikke nærmere for metodene som er brukt her, men dette kan leses i rapporten.<sup>15</sup>

For 2015 anslår rapporten at arbeidslivskriminaliteten beregnet som såkalt skjult verdiskaping utgjorde om lag 28 milliarder kroner. Dette tallet inkluderer både skatte- og avgiftsunndragelser og «den totale verdiskapingen som har blitt holdt skjult. I tillegg til et anslag for verdien av relevant trygdesvindel.» Skatte- og avgiftsunndragelsene utgjorde ifølge beregningene om lag 12 milliarder kroner.

#### Er a-krim et stort og økende samfunnsproblem?

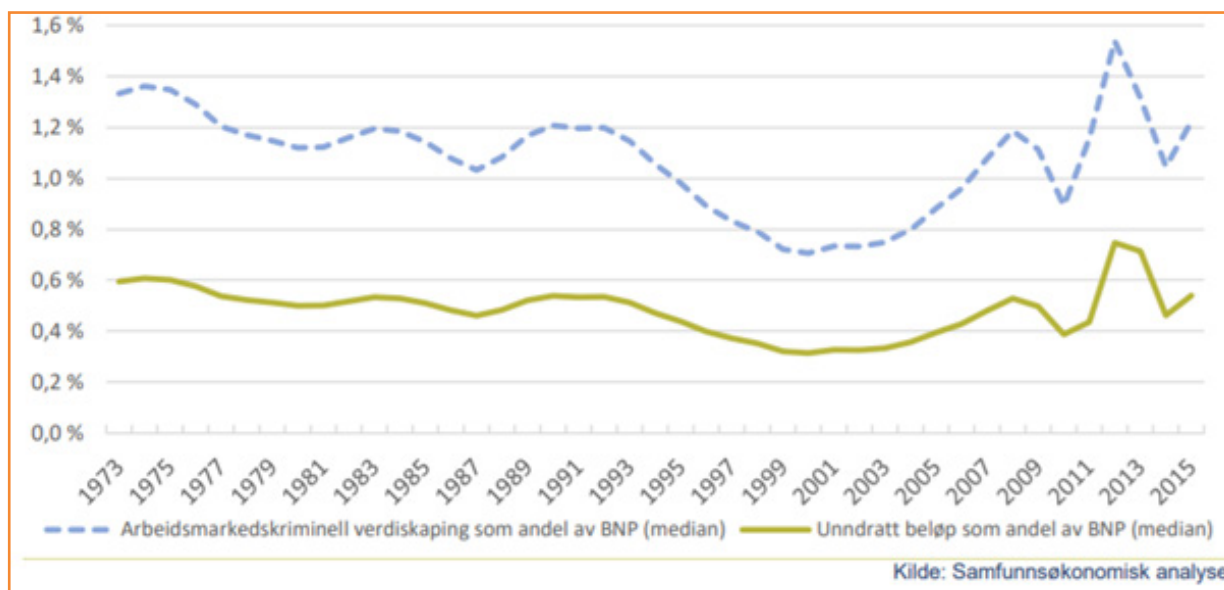
Samfunnsøkonomisk analyse peker på samme måte som NTAES gjør i sin rapport på at det er store utfordringer forbundet med å beregne omfanget av a-krim og at alle estimerer av omfanget er forbundet med usikkerhet.

Det er ingen grunn til å betvile at den skatte- og avgiftsrelaterte arbeidslivskriminaliteten utgjør store summer og dermed er et betydelig samfunnsproblem. Men for å avgjøre om et fenomen er stort eller lite bør man helst sammenligne med noe som det er relevant å sammenligne med. NTAES har i sin rapport tatt med tall fra det svenske skatteverket, som har anslått at skatte- og avgiftsunndragelser knyttet til svart arbeid utgjorde 66 milliarder svenske kroner (2007).<sup>16</sup> Dette er et betydelig høyere nivå enn det rapporten fra Samfunnsøkonomisk analyse indikerer for Norge (12 milliarder kroner), også om man justerer for folketall. Selv om dette ikke gir noen grunn til å bagatellisere problemene i Norge, gir det heller ikke grunn til å si at omfanget av skatte- og avgiftsrelatert a-krim er spesielt stort i Norge. Snarere tvert i mot. Omfanget kan se ut til å være relativt moderat sammenlignet med Sverige.

Samfunnsøkonomisk analyse har også estimert utviklingen over tid fra 1970-tallet og frem til 2015. Nedgangen i omfanget av arbeidslivskriminalitet på 90-tallet (se figur 4 under) sammenfaller med en periode med sterk økonomisk vekst og synkende ledighet. Rapporten slår fast at «arbeidslivskriminaliteten synes å falle når den økonomiske veksten er sterk, og omvendt.» Veksten i anslått arbeidslivskriminalitet på 2000-tallet tilskrives økt arbeidsinnvandring: «Tilfanget av relativt ressurssvake arbeidsinnvandrere har sannsynligvis muliggjort mer arbeidslivskriminalitet.»

Men utviklingen med jevnt økende arbeidslivskriminalitet på 2000-tallet, har ikke fortsatt etter 2009. Anslagene viser at omfanget av skatte- og avgiftsrelatert arbeidslivskriminalitet «i 2015 ligger på samme nivå som gjennomsnittet for oppbremsingsperioden fra 2009 til 2015. Noe som indikerer at omfanget ikke lenger er økende.»<sup>17</sup> (se figur 4).

**FIGUR 4: Anslag på omfanget av arbeidslivskriminalitet i Norge som andel av fastlands-BNP målt i basisverdi**



Regjeringen bygger, som vi har sett, sin strategi mot arbeidslivskriminalitet på en forståelse av at slik kriminalitet er et stadig økende problem: «Arbeidslivskriminaliteten er ifølge etatens tilbakemeldinger blitt mer omfattende, grovere og mer sammensatt», og «det er bred enighet mellom aktører som politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet og partene om at utfordringene med kriminalitet i arbeidslivet er økende».<sup>18</sup> Men NTAES, som er det sentrale samarbeidsorganet på arbeidskriminalitetsfeltet, der både Skatteetaten, Arbeidstilsynet og politiet er representert, har i sin situasjonsbeskrivelse ikke fremlagt et datagrunnlag som underbygger påstanden om at arbeidslivskriminaliteten blir stadig mer omfattende. Det er snarere et sammensatt bilde rapporten tegner av situasjonen, der indikatorene peker i ulike retninger, og der et hovedbudskap er at det er stor usikkerhet og vanskelig å trekke klare slutninger om utviklingen basert på tallmaterialet som er tilgjengelig.

Heller ikke rapporten fra Samfunnsøkonomisk analyse gir grunnlag for å si at omfanget av arbeidslivskriminalitet er økende. Konklusjonen i rapporten er at estimatene «indikerer at omfanget *ikke* lenger er økende» (vår uthevelse). Hvis spørsmålet er om arbeidslivskriminaliteten har «blitt mer omfattende», slik tilbakemeldingene fra etatene ifølge Regjeringen sier, kommer svaret an på hva det sammenlignes med. Anslagene fra Samfunnsøkonomisk analyse viser at omfanget i 2015 var større enn på slutten av 90-tallet og tidlig på 2000-tallet, omtrent på samme nivå som på 80-tallet og tidlig på 90-tallet, og lavere enn i 2012 og 2013.

Også Samfunnsøkonomisk analyse viser flere ganger til at kontrolletatene peker på at omfanget er økende.<sup>19</sup> Denne virkelighetsbeskrivelsen blir ikke problematisert i rapporten, selv om Samfunnsøkonomisk analyses egne anslag indikerer at den ikke er riktig.

Regjeringens strategi ble lagt frem noen måneder før disse to rapportene kom. Det kan være en

rimelig forklaring på hvorfor virkelighetsbildet som presenteres i strategien er mer uforbeholdent negativt enn den beskrivelsen rapportene gir. Det er likevel uheldig at strategien som er styrende for Regjeringens tiltak mot arbeidslivskriminalitet bygger på en situasjonsbeskrivelse som det ikke ser ut til å være grunnlag for, og som stadig gjentas i mediene som premiss for debatten om arbeidslivskriminalitet.

### **Kapittel 3: Årsaker til og tiltak mot arbeidslivskriminalitet – et uryddig narrativ gir en uryddig debatt**

De siste årene har det blitt iverksatt en rekke nye tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Regjeringens strategi mot a-krim inneholder 22 ulike tiltak, som alle rapporteres å være enten gjennomført eller under gjennomføring.<sup>20</sup> Dette er tiltak som for eksempel handler om at de ansvarlige kontrollatene skal gjøres mer effektive, gjennom mer samarbeid, opprettelse av ulike tverretatlige organer og styrket informasjonsdeling. Det handler også om for eksempel bedre informasjon til arbeidstakere om hvilke rettigheter de har. NHO har lagt frem en egen strategi<sup>21</sup> med en rekke forslag til tiltak, både rettet mot myndighetene og tiltak som næringslivet selv vil sette i verk. Disse handler i stor grad om samme type tiltak som Regjeringen har lagt frem, som å bedre kontrollarbeidet og bedre kunnskapen blant bedrifter og arbeidstakere. Selv om det kan være innsigelser mot noen slike tiltak som må vurderes nøye, for eksempel personvernmessige utfordringer ved for omfattende deling av informasjon mellom etater, er dette tiltak det i utgangspunktet er lett å støtte. De er målrettet mot forhold som klart omfattes av arbeidslivskriminalitetsbegrepet.

Nylig trådte et annet tiltak mot arbeidslivskriminalitet i kraft. Fra 1. juli 2018 må forbrukere som kjøper hjelp til renhold benytte renholdsvirksomheter som er registrert og godkjent i Arbeids-tilsynets renholdsregister.<sup>22</sup> Tidligere hadde bare bedrifter plikt til å sjekke dette. Arbeidsministeren pekte i forbindelse med forskriftsendringen på at de nye reglene trolig ville ha «en god signaleffekt». Dette er et tiltak som pålegger forbrukere et ansvar for å undersøke virksomheter de kjøper tjenester fra som ikke er vanlig på andre områder i forbrukermarkedet. Det er likevel et målrettet tiltak mot en arbeidslivskriminalitetsrelatert problematikk.

Mye av narrativet omkring problemene med a-krim er imidlertid, som vi var inne på i kapittel 1, preget av en virkelighetsbeskrivelse der arbeidslivskriminalitet forstås som et problem som henger nært sammen med en rekke andre utviklingstrekk i norsk arbeidsliv som kan anses som mer eller mindre problematiske, avhengig av hvem man spør. Disse problemene presenteres ikke sjelden som en sammenhengende fortelling der årsakssammenhengene er notorisk uklare, men der det etterlatte inntrykket er at nærmest alle kontroversielle temaer innenfor arbeidslivfeltet på en eller annen måte henger sammen med a-krim-problematikken. Dette fører til at debatten om tiltak mot a-krim er en debatt med uklare grenser. Og det er ikke bare den radikale venstresiden som bygger opp under en slik virkelighetsforståelse. Vi skal se på noen temaer som hyppig trekkes inn i debatter om arbeidsliv, og som gjerne diskuteres på en måte der grenseflatene mot hva som har sammenheng med arbeidslivskriminalitet er uklare.

## Arbeidsinnvandring og EØS

De første 10 årene etter at det norske arbeidsmarkedet ble åpnet opp i 1994 ved at EØS-avtalen trådte i kraft, var det knapt noen endringer i mobiliteten mellom Norge og EU-landene. Få nordmenn reiste ut, og enda færre EU-borgere dro til Norge for å jobbe. Etter EU-utvidelsen østover i 2004 økte arbeidsinnvandringen til Norge fra EØS-området dramatisk. Åpenbare drivkrefter for denne utviklingen var store forskjeller i lønns- og velferdsnivå mellom nye og gamle medlemsland i EU, ulik etterspørsel etter arbeidskraft (høy ledighet i de nye medlemslandene), samt geografisk nærhet og relativt små kulturelle forskjeller. Norge var spesielt attraktivt som et land med stor etterspørsel etter arbeidskraft og høyt lønnsnivå. Som en følge av dette er Norge et av landene som har mottatt flest arbeidsinnvandrere fra EU i forhold til folketall. Selv i absolutte tall lå Norge blant topp ti av mottakerland for EU-borgere i perioden 2009-2014.<sup>23</sup>

Det er liten tvil om at den verdiskapingen og sysselsettingsveksten Norge hadde på 2000-tallet ikke hadde vært mulig uten arbeidsinnvandringen fra EØS-området.<sup>24</sup> Dette har også bidratt til at lønnsveksten i enkelte bransjer med mange arbeidsinnvandrere har blitt dempet. Det er i utgangspunktet en fordel for arbeidsgiverne at lønnskostnadene vokser mindre enn de ellers ville ha gjort. Og det er i noen grad en nærmest uunngåelig effekt av økt arbeidsinnvandring, i hvert fall på kort og mellomlang sikt.<sup>25</sup> Lavere lønnskostnader er også en fordel for alle som forbrukere, ved at det gir lavere priser på varer og tjenester. Og for arbeidsinnvandrerne som har kommet til Norge, har den nye bevegelsesfriheten åpenbart gitt arbeidsmuligheter med bedre lønn og velferdsrettigheter enn de ville fått i hjemlandet.

Flere arbeidsinnvandrere kan imidlertid ha betydning for hva slags arbeidsliv og samfunn vi får. For de økte inntektsforskjellene går i en bestemt retning. Kombinasjonen av en vridning av arbeidsstyrkens sammensetning, der en rekke ufaglærte yrker har overrepresentasjon av arbeidsinnvandrere, og økt lønnsbredning mellom yrker, betyr et arbeidsliv med en mer polarisert lønnsstruktur mellom nordmenn og arbeidsinnvandrere.

Denne utviklingen danner grunnlaget for debatten om «sosial dumping». Det er en legitim politisk debatt om velkjente dilemmaer knyttet til arbeidsmigrasjon. Men det er en tematikk som handler mer om den delen av begrepet «sosial dumping» som dreier seg om hvorvidt (lovlig) lavlønnskorrurransse er akseptabelt, enn om den delen av begrepet som overlapper med arbeidslivskriminalitet. Det er ikke dermed sagt at det ikke kan være sammenheng mellom økt arbeidsinnvandring og arbeidslivskriminalitet. Det er ikke urimelig å se på høy innvandring som en «tilretteleggende faktor for arbeidslivskriminalitet», som blant andre NTAES har pekt på, fordi «innvandring fra land med lavere levestandard gir økt tilbud av potensielt sårbar arbeidskraft i Norge». En slik faktor er ikke nødvendigvis årsak til kriminaliteten, men kan, på ulike måter, gjøre det lettere for kriminelle aktører.<sup>26</sup>

I den tidligere omtalte rapporten fra Samfunnsøkonomisk analyse gjøres det imidlertid et større poeng av arbeidsinnvandringens betydning for arbeidslivskriminalitet. Her oppsummeres virkningene av den økte EØS-innvandringen slik:

Økt tilbud av arbeidskraft som aksepterer dårligere lønns- og arbeidsvilkår gjør det mer attraktivt for virksomheter å ta i bruk rekrutteringskanaler som gir lett tilgang på billig arbeidskraft eller, alternativt, til å omgå reglene. Dette gir økt grobunn for svart arbeid og annen arbeidslivskriminalitet, samtidig som det forrykker konkurranseforholdene mellom lovlidige og kriminelle virksomheter.

Dette fremstår som et delvis spekulativt utsagn. Rapporten presenterer ingen dokumentasjon for påstanden om at tilgang på arbeidskraft som aksepterer lavere lønn enn nordmenn i seg selv «gir grobunn for svart arbeid og annen arbeidslivskriminalitet», annet enn at det vises til at mange arbeidsinnvandrere angivelig har lavere skattemoral enn nordmenn.<sup>27</sup> Hva det eventuelt innebærer «å gi grobunn for», er også uklart. Utsagnet er egnet til å skape et inntrykk av at det finnes årsakssammenhenger mellom lavlønnskonkurranse, som i utgangspunktet er lovlig, og arbeidslivskriminalitet, som ikke synes å være dokumentert. Eller at lavlønnskonkurranse/ arbeidsinnvandring og a-krim nærmest er to sider av samme sak.

Enda mer upresis er rapporten fra Samfunnsøkonomisk analyse når den beskriver hva som «indikerer omfanget av arbeidslivskriminalitet». Rapporten peker på allmenngjøring som en av syv indikatorer som kan «forklare omfanget av de ulike kriminalitetsformene». Det klart viktigste tiltaket for å demme opp mot effektene av den økte lavlønnskonkurransen som fulgte med EØS-innvandringen har vært at det såkalte allmenngjøringsinstituttet er tatt i bruk etter 2004. Allmenngjøring innebærer at en tariffavtale, gjennom forskrift, gjøres gjeldende for alle arbeidstakere som utfører slikt arbeid som tariffavtalen omfatter, også uorganiserte og utenlandske arbeidstakere. Uten slik allmenngjøring dekkes kun fagorganiserte av tariffavtalen. Allmenngjøring har vi nå i ni bransjer, blant annet i bygg- og anleggsbransjen, renholdsbransjen og skips- og verftsindustrien.

Om allmenngjøring heter det i rapporten fra Samfunnsøkonomisk analyse :

Den norske allmenngjøringsloven skiller seg fra andre lands allmenngjøringsordninger ved at et eksplisitt formål er å beskytte utenlandske arbeidstakere. Behov for utvidelser av de allmenngjorte områdene indikerer således et økende omfang av sosial dumping og konkurransevridning i næringen, og dermed økt arbeidslivskriminalitet. Arbeidstilsynet (2015) er blant de som peker på at sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er en voksende utfordring i norsk arbeidsliv, og at dette spres til stadig flere næringer.

Her blandes ulike problemstillinger sammen på en tendensiøs måte. Allmenngjøringsinstituttet er til for å motvirke lavlønnskonkurranse, ikke arbeidslivskriminalitet. Lavlønnskonkurranse i fravær av en allmenngjort tariffavtale, er per definisjon ikke arbeidslivskriminalitet, da vi ikke har noen lovbestemt minstelønn i Norge. At «behov for utvidelser av de allmenngjorte områdene indikerer (...) arbeidslivskriminalitet» er derfor et merkelig utsagn, som ser ut til å basere seg på en antagelse om en generell og indirekte sammenheng mellom det noen mener er «sosial dumping», i form av lovlig lønnskonkurranse, og arbeidslivskriminalitet. Videre gjentas enda en gang at Arbeidstilsynet «peker på at sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er en voksende utfordring i norsk arbeidsliv», en virkelighetsbeskrivelse Samfunnsøkonomisk analyse, som vi har sett, selv ikke finner støtte for gjennom sine estimater.

Allmenngjøring var ikke tenkt som et virkemiddel mot arbeidslivskriminalitet, og det er i alle tilfeller vanskelig å se hvordan det kan være et treffsikkert virkemiddel. Det er derimot et virkemiddel som

rokker ved prinsippene for lønnsdannelsen i den norske arbeidslivsmodellen. Selv om det var en bred enighet blant fagforeninger, bedriftsledere og politikere om behovet for tiltak mot "sosial dumping" da allmenngjøringsloven ble vedtatt i 1994, var det skepsis til allmenngjøring som virkemiddel. Det var nettopp fordi det er et tiltak som rokker ved prinsippet om at lønnsdannelse har vært et forhandlingsspørsmål mellom partene i arbeidslivet. At allmenngjøring første gang ble tatt i bruk 10 år etter vedtakelsen av loven, og at det fortsatt er en relativt begrenset bruk av dette virkemiddelet, gjenspeiler at dette er et virkemiddel både fagforeningene og arbeidsgiversiden har grunner til å være forsiktige med. Fagforeningene, fordi allmenngjøring svekker incentivene til å organisere seg ("gratispassasjer"-problematikk), og arbeidsgiverne, fordi allmenngjøring kan drive opp kostnadene og svekke konkurranseevnen. Det siste er også grunnen til at allmenngjøring har vært lettere å bli enig om i hjemmemarkedsbransjer, som bygg og anlegg, landbruk og rengjøring, enn i eksportrettede bransjer, som eksempelvis verftsindustrien.

Når allmenngjøring anses både som en indikator på arbeidslivskriminalitet og et virkemiddel mot arbeidslivskriminalitet, nærmer man seg et slags sirkelresonnement som bidrar til å skape en uryddig debatt om a-krim der «alt henger sammen med alt» på litt uklare måter. Det er en type resonnement som er bedre egnet til å fremme andre agendaer enn kampen mot a-krim.

### **Seriøsitet i arbeidslivet**

«Seriøsitet» i arbeidslivet er et begrep som forekommer hyppig i debatten om arbeidslivskriminalitet. Det er et begrep som er enda mer uklart enn «sosial dumping», men som er minst like godt egnet til å skape negative assosiasjoner. Ifølge rapporten fra Samfunnsøkonomisk analyse er «graden av seriøsitet i arbeidslivet generelt» også en indikator for omfanget av a-krim. Andelen av midlertidig ansatte er ifølge rapporten en indikator som kan «gi et anslag for graden av seriøsitet».

Som figur 5 (fra Samfunnsøkonomisk analyses rapport) viser, er andelen av midlertidig ansatte fallende. Det kan, som Samfunnsøkonomisk analyse peker på, hende at dette gir uttrykk for et underestimat, blant annet fordi det i samme periode har vært en sterk vekst i sysselsetting innen arbeidskrafttjenester. Det er klart at dette kan bidra til et mer delt arbeidsmarked, som omtalt ovenfor. FIGUR 5: Utviklingen i midlertidige ansettelser, andelen uten ansettelseskontrakt (venstre) og organisering (høyre).

Samfunnsøkonomisk analyse peker videre på at «mange av næringene som i størst grad benytter innleid arbeidskraft, sammenfaller med næringene som er mest utsatt for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, eksempelvis bygg og anlegg», og trekker frem «mulige forklaringer» som at «langt færre midlertidig ansatte er fagorganisert». Avsnittet om «seriøsitet» avsluttes med dette i rapporten:

Forhandlingsposisjonen til de midlertidig ansatte kan for øvrig tenkes å være svekket av at mange i utgangspunktet har en løs tilknytning til arbeidslivet. Jo færre og dårligere alternativer arbeidstakere har til å få seg jobb, jo mindre trolig er det at de vil slutte i jobben, selv om lønnen er lav eller dersom lønnen reduseres.

Det som trekkes opp her er en relevant problemstilling i diskusjonen om adgangen til midlertidige ansettelse, som har vært en betent politisk sak de siste årene. Men det er igjen en problemstilling som ser ut til å handle om lønnskorrupsjon som sådan, som ikke har noen direkte kobling til arbeidslivskriminalitet. Det er vanskelig å se hvordan denne typen spekulasjoner, via bruken av notorisk uklare begreper som «seriøsitet», er egnet til å si noe presist om a-krimproblematikken.

## Oppsummering

Arbeidslivskriminalitet er utvilsomt et alvorlig problem i flere bransjer, som det er gode grunner til å bekjempe, og trolig forsterke innsatsen mot på noen områder. Men det er uheldig for debatten om arbeidslivskriminalitet at dette forstås som et nærmest grenseløst samfunnsproblem, som stadig øker, og som på litt uklare måter henger sammen med alt fra arbeidsinnvandring til midlertidige ansettelse. Ett problem med et slikt narrativ, er at det ikke ser ut til å være faglig grunnlag for det (ref. kapittel 2). Det er ikke godt gjort at arbeidslivskriminalitet generelt er et økende problem, noe som ikke utelukker at det *kan* være det i enkelte bransjer. Et annet problem er at med en slik virkelighetsforståelse er det vanskelig å slå tilbake mot forslag til tiltak som går for langt. Og det blir vanskeligere å trekke opp grensene mot helt urimelige beskrivelser av norsk arbeidsliv generelt, noe som kan bidra til at en debatt om bekjempelse av arbeidslivskriminalitet sporer av og blir en debatt om «alt» som noen mener er galt i norsk arbeidsliv.

*Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjonsforfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.*

*Ta kontakt med forfatteren på [torstein@civita.no](mailto:torstein@civita.no) eller [civita@civita.no](mailto:civita@civita.no).*

## Sluttnoter

- 1 Kilde:Retriever
- 2 Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2017-), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2017/id2538515/sec1>
- 3 «Arbeidsmarkedskriminalitet er brudd på norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde-, skatte og avgiftskriminalitet eller organisert kriminalitet som minimaliserer produksjonskostnadene for varer og tjenester i Norge og dermed undergraver norske samfunnsstrukturer og virker konkurransevridende.» Fra Situasjonsbeskrivelse- Arbeidslivskriminalitet i Norge, Arbeidstilsynet mfl. (2014)
- 4 St.meld. nr. 2 (2005-2006), Revidert nasjonalbudsjett 2006, Kapittel 3.6, Handlingsplan mot sosial dumping
- 5 Situasjonsbeskrivelse 2017, Arbeidslivskriminalitet i Norge, Nasjonalt tverrfaglig analyse- og etterretningscenter (NTAES)
- 6 Ibid.
- 7 <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/gPALAJ/Det-blaser-en-anti-naringslivsvind-over-Norge--Kristin-Clemet>
- 8 <https://www.abcnyheter.no/nyheter/2014/06/11/201546/sv-en-darlig-dag-alle-som-vil-ha-et-trygt-arbeidsliv>

- 9 Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2017-)
- 10 <https://www.dagbladet.no/nyheter/slik-vil-hun-knuse-arbeidskriminaliteten/68667402>
- 11 Situasjonsbeskrivelse 2017, Arbeidslivskriminalitet i Norge, Nasjonalt tverrfaglig analyse- og etterretnings-senter (NTAES)
- 12 Ibid., s. 22
- 13 Ibid. s. 24
- 14 <https://www.nrk.no/norge/nho-med-tiltaksplan-mot-arbeidslivskriminalitet-1.13871762>
- 15 Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet, Samfunnsøkonomisk analyse AS (2017)
- 16 Situasjonsbeskrivelse 2017, Arbeidslivskriminalitet i Norge, Nasjonalt tverrfaglig analyse- og etterretnings-senter (NTAES), s. 21
- 17 Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet, Samfunnsøkonomisk analyse AS (2017), s. 55
- 18 Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2017-)
- 19 Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet, Samfunnsøkonomisk analyse AS (2017), s. 55
- 20 Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2017-), kapittel 3
- 21 NHO-fellesskapets tiltaksplan mot arbeidslivskriminalitet.
- 22 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-tiltak-mot-arbeidslivskriminalitet/id2606593/>
- 23 European Commission 2016: Annual Report on Intra-EU Labour Mobility, s. 31
- 24 NOU 2012:2 Innenfor og utenfor. Norges avtaler med EU. (Europautredningen), kapittel 16
- 25 NOU 2017:2 Integrasjon og tillit, langsiktige konsekvenser av høy innvandring, kap 8.4
- 26 Situasjonsbeskrivelse 2017, Arbeidslivskriminalitet i Norge, Nasjonalt tverrfaglig analyse- og etterretnings-senter (NTAES), s. 32
- 27 Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet, Samfunnsøkonomisk analyse AS (2017), s. 22